



ESCUELA DE GOBIERNO Y GESTION PÚBLICA

**“MUNICIPALIDADES CHILENAS: FACTORES FACILITADORES Y
OBSTACULIZADORES FRENTE A LA DEMANDA POR UN DESARROLLO
PRODUCTIVO DE COMUNIDADES RURALES”**

Alumno: Manuel Sandoval Baros
Profesora guía: Alejandro Saavedra Parra

Tesis para optar al título de Administrador Público
Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas

Santiago, Junio de 2011

ÍNDICE

ÍNDICE.....	2
Agradecimientos	4
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO UNO	
1.1 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	9
1.1.1 Problematización.....	13
1.1.2 Pregunta de Investigación.....	16
1.1.3 Hipótesis	18
1.2 OBJETIVOS	20
1.2.1 Objetivo General	20
1.2.2 Objetivos Específicos	20
CAPÍTULO DOS	
2.1 METODOLOGÍA.....	23
2.1.2 Instrumento	25
CAPÍTULO TRES	
3. MARCO TEÓRICO	31
3.1 Pobreza: Situación Actual en Chile	32
3.2 Ruralidad, y su situación en Chile	37
3.3 Desarrollo Local	49
3.4 Territorio y Desarrollo.....	55
3.4.1 Desarrollo Territorial Rural.....	58
3.5 Contexto Institucional Chileno para el Fomento Productivo.....	66

3.6 Municipalidad	71
3.6.1 Fomento Productivo a Nivel Municipal.....	73
3.6.2 La Municipalidad Rural Chilena	78
 CAPÍTULO CUATRO	
4.1 MUNICIPALIDAD, FOMENTO PRODUCTIVO y DESARROLLO RURAL.....	84
4.1.1 El problema de definir “lo rural”	85
4.2 LA EXPERIENCIA LOCAL	91
4.2.1 El Hablar de los Informantes Claves	92
4.2.2 La Mirada del Experto Académico	105
4.3 FACTORES CONDICIONANTES Y POSIBLES PERSPECTIVAS	111
 CONCLUSIÓN	116
 BIBLIOGRAFÍA	123
 ANEXOS	127
Anexo 1: Pauta de Entrevista en Profundidad.....	127
Anexo 2: Informantes claves entrevistados.....	132
Anexo 3: Listado de Comunas según nivel de ruralidad	136

Con todo el amor, les doy las gracias Constanza y Florencia, por iluminar mi camino y ser pilares fundamentales en mi vida.

Agradezco también a mi familia (padres, hermanos y tíos) y a mis amigos por acompañar mi andar en este camino... Gracias además, por seguir estando ahí.

Por supuesto al profesor Alejandro Saavedra por guiar este trabajo de tesis.

AGRADECIMIENTOS

INTRODUCCIÓN

En América Latina y El Caribe los niveles de pobreza rural se han mantenido constantes durante las últimas décadas. Los países que han logrado reducirla, tal es el caso de Chile, exhiben porcentajes significativos de indigencia en las zonas rurales en comparación con las áreas urbanas.

Si se tienen en cuenta los procesos de modernización y globalización que vive nuestro país en los últimos 30 años, el crecimiento económico y las transformaciones de la actividad agraria, sin duda alguna que la pobreza rural sigue siendo una materia pendiente.

Esta dicotomía crecimiento económico-pobreza, no ha sido ignorada por la institucionalidad pública vigente. Varias son las iniciativas que desde los ministerios y servicios se han puesto en marcha para atender a la población rural que sufre las consecuencias de “navegar” (naufregar) en un modelo económico primario exportador abierto al mundo.

En esta línea los gobiernos regionales y municipalidades han puesto también énfasis en atender las demandas y necesidades de territorios golpeados por el flagelo de la pobreza. Aquí los fondos de inversión sectoriales y regionales han venido haciendo su aporte.

El presente trabajo se centra en la municipalidad, institución clave a la hora de articular procesos de desarrollo social y de compensar a la población que no logra sumarse a la economía global. En este contexto, el desarrollo rural y productivo, resultan a nuestro juicio una materia de interés, no sólo por el mandato legal que el municipio tiene, sino porque la municipalidad es un referente clave no sólo para la población demandante, sino también para el levantamiento concreto de propuestas realistas en estas materias. Un enfoque territorial, debiera asumir y enfrentar las acciones de promoción y desarrollo de sus comunidades.

El punto de partida para el desarrollo de este estudio es, por una parte, la revisión sistematizada de la bibliografía existente y, por otra la opinión que predomina en actores claves en la materia, todo con el interés de identificar si las municipalidades rurales chilenas, mediante las diferentes lógicas institucionales que operan en ellas, logran cumplir con el objetivo de transformarse en agentes promotores del desarrollo productivo de sus comunidades.

El estudio se estructuró en cuatro capítulos. El primero de ellos, problematiza el tema a través de la formulación de la pregunta de investigación, hipótesis y objetivos; el capítulo dos avanza respecto de lo relevante que resulta la metodología de trabajo para abordar un tema de esta naturaleza que dimensione correctamente la teoría y la visión del trabajo de terreno; el capítulo tres, pone en perspectiva el estado del arte en materias de desarrollo rural y pobreza y el

municipio como institucionalidad publica local y territorial; el cuarto capitulo entra en materia poniendo énfasis en lo referido a desarrollo productivo y propuestas de gestión local.

CAPÍTULO UNO

1.1 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

En América Latina, “desde hace tres décadas existen más indigentes rurales que hace 20 años, por lo que no se puede discutir la poca efectividad de las políticas de desarrollo rural”¹. Sin embargo, en el caso de nuestro país, sabidos son los logros en cuanto a la superación de los niveles de pobreza durante las últimas décadas. En efecto, “mientras que la incidencia de la pobreza en el continente se redujo un punto porcentual, en Chile disminuyó desde aproximadamente 34 por ciento en 1992 hasta 20 por ciento en 2003, de acuerdo con cifras oficiales de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)”². Tendencia que se ha mantenido, ya que en la última medición se señala que la incidencia de la pobreza rural se sitúa sólo en un 12,9% (CASEN 2009³).

Existe un consenso al respecto que “uno de los sectores más pobres del país se encuentra ligado al minifundio, a la ruralidad, al campesinado pobre y los pueblos rurales. No es igual, evidentemente, a la pobreza de las ciudades, tampoco la pobreza producto o derivada de diversos procesos de modernización. En las sociedades rurales, se trata de una pobreza "por atraso". Estos sectores, hoy

¹ Schejtman, A. y Berdegú, J. (2004). *Desarrollo territorial Rural*. Santiago: RIMISP. Pág. 4

² Bentancor, A., Montenegro, F. y Berdegú, J. (2008). *Crecimiento Agrícola y Pobreza Rural en Chile y sus Regiones*. Santiago: Documento de Trabajo Programa de Dinámicas Territoriales Rurales, RIMISP, N°6. Pág. 1

³ Disponible en <http://www.mideplan.cl/casen/Estadisticas/pobreza.html>

denominados pobres, han sobrevivido por largo tiempo, en condiciones relativamente semejantes, de extremo rigor y dureza”⁴.

La autoridad confirma la misma apreciación de Bengoa, señalando que “los sectores donde se ha estacionado la pobreza más dura es en los sectores rurales, siendo este sector cada vez más pequeño y menos importante en la economía, y donde existen problemas serios de movilidad social”⁵. Según la encuesta CASEN de 2009, al referirnos a la pobreza rural estamos hablando de casi 67.000 hogares rurales, todos los cuales se encuentran en situación de pobreza o indigencia.

Es decir, las mujeres y hombres de estos hogares, “construyen un futuro en medio de condiciones difíciles, luchando por ser reconocidos por la nueva sociedad en construcción, enfrentando la difícil condición de inserción en un mundo global, reivindicando su historia, su cultura, y su pertenencia a una sociedad mayor que ha tendido a discriminarla en aras de una modernidad difusa y ajena”⁶

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe “el desarrollo de la economía rural y de las comunidades rurales es algo fundamental para el bienestar nacional”⁷. Históricamente, las sociedades rurales latinoamericanas han

⁴ Bengoa, J. (1996). *Pobreza campesina y desarrollo rural*. Santiago: Temas Sociales del Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR, N°13. Pág. 1

⁵ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile (2004). *La Ruralidad en Chile y la Administración Municipal*. Santiago: División de Políticas y Estudios SUBDERE. Pág. 3

⁶ Echeverri, R. y Ribero, M. (2002). *Nueva Ruralidad: Visión del Territorio en América Latina y El Caribe*. Panamá: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA. Pág. 10

⁷ Perry, G. (2005). Capítulo I: *La contribución de la economía rural al desarrollo. Más allá de la Ciudad: la Contribución del Campo al Desarrollo*. Washington: Banco Mundial. Pág. 1 (Capítulo 1)

sido protagonistas en el origen de la prosperidad de sus naciones y en la agitación social que ha motivado los cambios y progresos vivenciados en su historia. Por lo que debe preocupar, hoy como antes, la situación de su economía, “particularmente por la competitividad de las actividades de este sector, su pobreza y el deterioro ambiental”⁸.

Esta realidad pone de manifiesto la necesidad de “enfrentar con imaginación, creatividad, apertura y espíritu crítico la esencia de los problemas del desarrollo y de la humanidad. La búsqueda de un nuevo paradigma, soportado en el colapso de los paradigmas dogmáticos, se enfrenta con la necesidad de construir la democracia para un nuevo desarrollo armónico, más justo, más sostenible, más eficiente y más viable”⁹. Por lo tanto, se transforma en un imperativo la búsqueda de nuevos enfoques y prácticas que tiendan a fortalecer el avance del país (y de América Latina y El Caribe) hacia la disminución de la pobreza e indigencia rural; y de poder determinar el rol que debiesen jugar las Administraciones Públicas locales dentro de estos enfoques y prácticas.

Resulta importante el desarrollo de este estudio, ya que entregará una revisión sistematizada y cualitativa de la situación actual en la materia a nivel nacional.

⁸ Perry, G. (2005). Capítulo I: *La contribución de la economía rural al desarrollo. Más allá de la Ciudad: la Contribución del Campo al Desarrollo*. Washington: Banco Mundial. Pág. 2 (Capítulo 1)

⁹ Echeverri, R. y Ribero, M. (2002). *Nueva Ruralidad: Visión del Territorio en América Latina y El Caribe*. Panamá: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA. Pág. 9

Mostrando qué nos dice la bibliografía al respecto y cuál es la opinión que predomina en una serie de actores claves en la materia; para poder identificar si las municipalidades rurales chilenas, mediante las diferentes lógicas institucionales que operan en ellas, logran cumplir con el objetivo de transformarse en agentes promotores del desarrollo productivo de sus comunidades, considerando el enfoque territorial del desarrollo rural; contribuyendo de esta manera a la superación de la pobreza en el mundo rural.

1.1 Problemática

La situación de pobreza que se constata para el mundo rural, es el contexto en que enmarca toda la realidad que será objeto del presente estudio. Es ante esta condición del espacio rural, que no es igual a la vivida en las ciudades (grandes o pequeñas), que se debe referir cualquier análisis posterior. En este sentido, cabe la discusión planteada, por ejemplo, desde el mundo municipal chileno, que señala como una característica que viene a complicar el panorama para el sector rural, la falta de diferenciación legal y tratamiento administrativo entre la realidad municipal urbano versus la rural. Lo anterior implica que las municipalidades rurales deben operar bajo los mismos estándares normativos que una municipalidad de una zona urbana, pero ante una realidad completamente distinta (en términos de territorio, de ingresos municipales, de ingresos de los hogares, de actividades productivas, de conformación socio-demográfica y de muchos otros factores). Resultando importante definir y diferenciar nuevos tipos (legales y flexibles) de municipalidades, que den cuenta de la heterogeneidad y diversidad de población y territorio, como lo señala la Asociación Chilena de Municipalidades, en un documento de trabajo del año 2008¹⁰.

¹⁰ Bozán, A. (2008). *Reforma Municipal*. Santiago: Comisión Reforma Municipal de la Asociación Chilena de Municipalidades. Desde Pág. 40

Si analizamos ahora el área del fomento productivo, sabemos que las funciones y las estructuras que la ley impone a las municipalidades chilenas, entregan otras funciones que resultan más prioritarias para las autoridades locales. Cumplir con funciones que en la práctica son más urgentes y más sentidas como demandas sociales: educación, salud y vivienda. Lo anterior, puede explicar que el fomento productivo quede relegado a una jerarquía inferior dentro del quehacer municipal.

Un factor transversal y que agrava la situación es la constatación de la falta de posibilidades de generación y administración de recursos propios, por diversos motivos, entre otros, porque no cuentan con grandes zonas comerciales o industriales en su territorio. A nuestro juicio, un factor condicionante también a considerar, es el escaso y poco profundo proceso de descentralización.

Por último, pero no menos importante, debemos considerar el imperante modelo económico que en el mundo rural ha privilegiado el desarrollo casi en exclusivo de actividades agropecuarias destinadas a la exportación, o en su defecto a satisfacer grandes niveles de demanda del mercado interno. Esto lleva a excluir del interés de la política pública, toda actividad que no tenga dicha expectativa, ya sea por capacidad o por interés del productor rural.

Tenemos un conjunto de territorios rurales que se han transformado en un gran desafío a la autoridad e institución política local, y se constituye de esta manera el problema que motiva este trabajo de tesis.

El escenario anterior, nos permite señalar que dada la situación actual las municipalidades rurales chilenas, se enfrentan a variados factores obstaculizadores frente a la demanda de fomento productivo, y no logran transformarse en agentes promotores de este desarrollo en sus comunidades. El conjunto de acciones emprendidas en este ámbito no consiguen el objetivo básico que es la superación de la pobreza en el mundo rural.

1.2 Pregunta de Investigación

Tanto el análisis de la bibliografía revisada y como el de las entrevistas realizadas, tendrán el objetivo de dar respuesta a la pregunta de investigación que origina el presente trabajo de tesis y que emana de la problematización descrita en el apartado anterior. Nos proponemos entonces, que el análisis de la bibliografía y las entrevistas a informantes calificados, permitan responder la siguiente pregunta de investigación:

- ¿Cuáles son los factores facilitadores u obstaculizadores que operan en las municipalidades chilenas frente a la demanda por un desarrollo productivo que permitan alcanzar el objetivo de la superación de la pobreza en comunidades rurales?

En otras palabras, se pretende avanzar hacia una identificación más clara de la forma en que, según la teoría y la experiencia, las municipalidades rurales chilenas ponen en práctica políticas, programas o iniciativas de apoyo al desarrollo rural, para asumir y enfrentar con éxito las acciones de promoción de sus comunidades. Esperamos con este trabajo avanzar hacia una identificación de los potenciales factores que operarían en las municipalidades rurales chilenas, bajo el

marco del enfoque territorial del desarrollo rural, para promover y facilitar del desarrollo productivo de sus comunidades

1.3 Hipótesis

Continuando en la línea de lo ya citado, es que se configura la hipótesis del autor, que pretende ser una primera aproximación a lo que puede ser una posible respuesta a la pregunta de investigación señalada. La hipótesis de trabajo es la siguiente:

- Para las municipalidades chilenas, cuya población tiene altos niveles de ruralidad¹¹, asumir funciones relacionadas con el fomento productivo, en el contexto actual, genera un espacio de tensión permanente, esto porque fundamentalmente “lo productivo” tiene una dinámica propia, y ajena a las tradiciones y reales capacidades de las autoridades locales de los ámbitos rurales. Esta tensión tiene como consecuencia que la municipalidad sea relegada a un segundo plano, sin incidencia en el ámbito económico y productivo. Desde esta perspectiva, la municipalidad chilena se aleja de la gestión y asume un rol vinculado más a la administración de programas sociales compensatorios focalizados en otras necesidades de la población rural, y no tanto en el fomento al desarrollo.

¹¹ La legislación chilena actual no permite hablar de Municipalidades Rurales, ya que no hace distinción por tipo de municipalidades.

Las lógicas institucionales que operan a nivel de municipios, priorizan otras áreas consideradas “prioritarias”, por su directa repercusión en el principal objetivo de la municipalidad, que es satisfacer las necesidades de su comunidad y hacerlas participes del desarrollo del país. Por otra parte, las acciones de fomento productivo, necesariamente requieren integrar financiamiento, asesoría y experiencia técnica, programas multisectoriales y un proceso de fuerte cambio, reconversión y modernización productiva, entre otros aspectos, al interior de las municipalidades. Precisamente, recursos y voluntades no siempre, están del todo disponibles.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo General:

Identificar los factores facilitadores u obstaculizadores que operan en las municipalidades chilenas frente a la demanda por un desarrollo productivo que permitan alcanzar el objetivo de la superación de la pobreza en comunidades rurales.

1.2.2 Objetivos Específicos:

1. Conocer el estado de avance que existe en la teoría conceptual respecto de materias relacionadas con el desarrollo rural.
2. Conocer el enfoque territorial del desarrollo rural y el impacto que tiene en la gestión municipal chilena.
3. Identificar las diferentes acciones institucionales del Estado que operan hoy en las comunas rurales chilenas para hacer frente al desafío del fomento y desarrollo productivo.

4. Determinar las relaciones y/o articulaciones claves, que debiesen establecer los diferentes actores del mundo rural, para avanzar en el enfoque territorial del desarrollo de sus comunidades.

CAPITULO DOS

2.1 METODOLOGÍA

El tipo de investigación que realizamos se caracteriza por su énfasis cualitativo. Entendido como “cualquier tipo de investigación cuyos resultados no hayan sido producidos a través de métodos estadísticos o cualquier otra forma de cuantificación”. En esta misma línea, se trata de un trabajo analítico que busca la comprensión y establecer relaciones entre temas vinculados al fomento productivo, desarrollo territorial rural en Chile y el rol central de las municipalidades.

En el desarrollo del presente estudio, se realizó un *análisis bibliográfico y documental*, referido al desarrollo territorial rural y del rol que en él juegan las municipalidades como promotores del crecimiento productivo de sus comunidades. Esta revisión bibliográfica fue complementada con una segunda etapa de *análisis cualitativo* de un grupo de entrevistas en profundidad destinadas a tres grupos de informantes claves distintos: primero a especialistas nacionales en el tema del Desarrollo Territorial Rural, del mundo académico y de instituciones dedicadas al trabajo en estas materias: En segundo término, se entrevistó a profesionales municipales que trabajen en el área del desarrollo o fomento productivo; y por último, se entrevistará a profesionales que se encuentren trabajando o especializándose en el ámbito del desarrollo rural y/o del fomento

productivo a nivel comunal. Estas entrevistas permitirán conocer la visión actual y que en la práctica se tiene sobre el rol que debiesen cumplir las municipalidades, como promotores de desarrollo productivo de sus territorios, y poder así generar un contrapunto entre la recopilación documental y bibliográfica con la visión de los actores relevantes e informantes claves.

Es necesario destacar el carácter cualitativo del análisis que se realizará en el presente estudio, en tanto, será un trabajo analítico que busca la comprensión de un proceso social en particular más que su predicción, ni mucho menos la descripción de una casuística en particular. Lo que sin duda se logra a través de metodologías de estudios cualitativos, metodologías que no consideran que el investigador de una realidad social este en una “típica situación sujeto (que investiga) - objeto (entidad a ser medida), habitual en las ciencias de la naturaleza... El investigador social, sujeto situado en un determinado orden social, intenta comprender a otros sujetos que se encuentran también sujetos como él, (...); un sujeto interpretante de las interpretaciones de otros, que debe tener presente, en la medida de lo posible, las determinaciones de sus propias interpretaciones”¹².

¹² Serbia, J. (2007). *Diseño, Muestreo y Análisis en la Investigación Cualitativa*. Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Disponible en:
<http://www.investigacióncualitativa.cl>. Pág. 127

2.1.2 Instrumento¹³

El desarrollo del presente trabajo consideró la aplicación de un instrumento que permita realizar un análisis cualitativo al respecto de la materia central del mismo, es decir, el rol que cumplen y las lógicas institucionales que operan en las Municipalidades rurales chilenas, en cuanto a su función de ser promotores del fomento productivo y del desarrollo económico de sus comunidades, considerando el enfoque territorial del desarrollo rural.

Para el estudio, en tanto metodología cualitativa, ha seleccionado como instrumento de recolección de datos, la *entrevista en profundidad*. Definida como un encuentro entre el investigador y el (la) o los (las) entrevistados, orientado “hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan en sus propias palabras. Las entrevistas en profundidad siguen el modelo de una conversación entre iguales, y no de un intercambio formal de preguntas y respuestas”¹⁴.

Cabe señalar, que la entrevista en profundidad difiere de un cuestionario, en tanto, este último “es un dispositivo de investigación cuantitativo consistente en un conjunto de preguntas que deben ser aplicadas a un sujeto (usualmente individual)

¹³ En el Anexo 1 se puede ver el instrumento aplicado a los entrevistados.

¹⁴ Taylor, S. Bogdan, R. (1992). Capítulo IV: *La Entrevista en Profundidad. Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona. Disponible en: <http://www.investigacióncualitativa.cl>. Pág. 101

en un orden determinado y frente a las cuales este sujeto puede responder adecuando sus respuestas a un espacio restringido o a una serie de respuestas que el mismo cuestionario ofrece”¹⁵. Es decir, el cuestionario dirige una conversación en orden vertical hacia temas establecidos por el investigador y que, entregara del entrevistado, respuestas simples, que pueden ser medibles en forma numérica o de fácil cuantificación.

En cambio, la entrevista en profundidad, como le señala el texto de Manuel Canales Cerón, busca aprender sobre lo que en realidad es de verdad importante para los informantes claves y el modo en que éstos ven la realidad.

En otras palabras, este instrumento, a diferencia de un cuestionario, nos permite conocer la experiencia particular de los propios entrevistados en la materia que se refiere la conversación.

Entonces, dicho instrumento se aplicará a una serie de actores, que por su desempeño laboral y/o profesional se convierten en informantes claves en el tema que aborda este estudio.

Un o una informante clave “es una persona, que se encuentra en el ámbito donde vamos a realizar la investigación, conocedora de aquello que pretendemos

¹⁵ Canales, M. (2006). *Metodologías de Investigación Social. Introducción a Oficios*. Santiago: Ediciones LOM. Pág. 67

estudiar. Esta persona facilitará sus conocimientos y complementará el trabajo de la persona que indaga”¹⁶.

Definida así, la entrevista a informantes claves está dirigida a tres grupos diferenciados de personas, que como característica común tienen el poseer conocimientos e información relevante en torno a la temática del trabajo de tesis.

Perfiles:

1. Académico(a) experto(a) (de universidades o centros de estudios) en temas de Desarrollo Rural. Se realizará sólo una entrevista para este perfil.
2. Funcionario(a) municipal encargado(a) del Departamento u Oficina de Fomento Productivo y/o Desarrollo Local. Se realizará sólo una entrevista para este perfil.
3. Profesionales de diversas áreas que estén trabajando en temáticas de desarrollo local, ruralidad, municipalidades y/o fomento productivo. Se realizarán 4 entrevistas para este perfil.

Teniendo en cuenta el objetivo general y los específicos del presente estudio, el instrumento utilizado tiene la finalidad de complementar, desde la experiencia de los informantes claves, el conocimiento en torno a saber cómo se articula la función del fomento productivo en las municipalidades rurales chilenas, cuáles son

¹⁶ Ortí, M.J. y Zafra, E. (2004). *La indagación social, herramienta para la mediación social*. Universitat Jaume I de Castellón. Disponible en:

<http://isonomia.uji.es/docs/spanish/publicaciones/QueQueremos/cuaderno3.pdf>. Pág. 5

las lógicas institucionales que operan en éstas frente al desarrollo productivo de sus comunidades, y si dichas maneras de operar logran cumplir con transformar a la municipalidad en un agente promotor del desarrollo productivo de su comunidad.

Por lo tanto, se trabajó en la elaboración de una pauta de entrevista que apuntará a conocer la percepción que los entrevistados (en tanto, “expertos” en la materia) tienen en torno a tres dimensiones identificadas como relevantes para el estudio, a saber:

- Marco Conceptual de Ruralidad, Desarrollo Territorial Rural y el Fomento Productivo a nivel municipal.
- Institucionalidad Municipal Rural Chilena, su marco legal y los desafíos de la gestión comunal.
- Actores, Articulaciones Relevantes y Modelos Asociativos que están presentes en la actualidad y que tiendan a generar Desarrollo Productivo Rural.

La muestra para la entrevista de los informantes claves, en función de los antecedentes de la revisión bibliográfica y los objetivos del estudio, será de carácter intencionado y cuya estrategia de muestreo será por criterio, lo que responde a una caracterización y a una identificación específica del perfil de quienes serán seleccionados para la entrevista.

Como técnica de recolección de datos ha sido contemplada la entrevista en profundidad, clasificada según su conformación como semi-estructurada, por medio del desarrollo de una pauta de preguntas que poseen un orden lógico, que sirve como guía para orientar una conversación con el entrevistado. Y clasificada según su interés temático como focalizada, a partir de la cual, interesa profundizar en un tema general, respecto del cual, los informantes poseen experiencia y conocimientos relevantes en torno a la cuestión indagada. Se anexa al final del presente documento la pauta de preguntas que conforman la entrevista.

Como se trata de un estudio cualitativo, no se pretende generalizar resultados, solo mostrar una parte de la realidad estudiada, por ello la muestra no es aleatoria, ni menos pretende ser representativa, es un muestreo (no probabilístico) por criterio o intencional y que es diseñado como *muestreo en cadena* (cada informante irá recomendando otros informantes).

CAPÍTULO TRES

3. MARCO TEÓRICO

Con el propósito de lograr una mayor precisión respecto de ideas y definiciones propias de esta investigación, se espera entregar una serie de profundizaciones en torno a algunos conceptos relevantes para el estudio, cuestión que permitirá el abordaje sistemático de los objetivos planteados, a la vez que se pueda contextualizar, de manera teórica, el análisis y las conclusiones que se alcancen.

El marco conceptual que interesa tener a la vista para el posterior análisis, dice relación con: en primera instancia, conocer la situación actual de *Pobreza* en Chile; en segundo lugar, qué es lo que se entiende hoy por *Ruralidad*; tercero, qué es y cómo debe abordarse el tema del *Desarrollo Local*; en cuarto término, cuál es la importancia del *Territorio* a la hora de abordar el desarrollo del espacio rural; y por último, conocer, cuál es y cómo opera, la *Institucionalidad Pública en torno al fomento productivo* en el país.

3.1 Pobreza: Situación actual en Chile

Nuestro país en los últimos años ha tenido una destacada trayectoria en materia de desarrollo social y reducción de los niveles de pobreza (no así de distribución del ingreso). Los resultados de la encuesta Casen de 2006 así lo demuestran, entre los años 2003–2006, la pobreza redujo su incidencia en un 5,0%, ubicándose en el 13,7% de la población. Manteniendo la tendencia de los últimos veinte años, donde “se evidencia un proceso sostenido de reducción de la pobreza desde 1987 (45,1% equivalente a 5.500.000 personas) a la fecha (2.208.937 personas)”.¹⁷

Desde la Fundación para la Superación de la Pobreza (FSP) señalan que hay consenso entre los especialistas al determinar que la reducción de los niveles de pobreza están relacionados de manera muy estrecha con 3 condiciones complementarias: “el crecimiento económico registrado en estas dos décadas, la presencia de políticas sociales activas y permanentes, y con paquetes contra cíclicos en momentos de crisis”¹⁸. Además, se agrega un factor, que si bien ha sido menos abordado, se relaciona con “la estabilidad política alcanzada por el

¹⁷ Fundación para la Superación de la Pobreza (2009). *Umbrales Sociales Para Chile. Hacia una futura política social*. Chile: FSP. Pág. 8

¹⁸ Fundación para la Superación de la Pobreza (2009). *Umbrales Sociales Para Chile. Hacia una futura política social*. Chile: FSP. Pág. 9

país, pese a que todavía queda un trecho por recorrer en materia de gobernabilidad democrática”.¹⁹

En el documento citado de la FSP se realiza una fotografía de esa población que vive en situación de pobreza. Los hogares que se encuentran en situación de pobreza e indigencia son de mayor tamaño en comparación con los hogares que no están en dicha situación (4,4 integrantes por hogar en indigencia versus 3,6 integrantes por hogar no pobreza). Entre otras características, presentan mayores niveles de desocupación (40% de las personas en indigencia versus 5,7% de las personas no pobres); y tienen una mayor presencia de mujeres como jefas de hogar (44% de los hogares indigentes tienen a una Mujer como la jefa de hogar, versus 28,8% de los hogares no pobres con jefatura femenina).²⁰

La pobreza afecta con mayor intensidad a ciertos grupos de la población; como ocurre con “los niños y jóvenes menores de 18 años (20,6% del total de niños y jóvenes), los indígenas (19% del segmento), y es levemente superior en las mujeres –indistintamente si éstas son jefas de hogar o no– (14,3% versus el 13% del total de hombres)”.²¹

¹⁹ Fundación para la Superación de la Pobreza (2009). *Umbral Social Para Chile. Hacia una futura política social*. Chile: FSP. Pág. 9

²⁰ Fundación para la Superación de la Pobreza (2009). *Umbral Social Para Chile. Hacia una futura política social*. Chile: FSP. Desde pág. 9

²¹ Fundación para la Superación de la Pobreza (2009). *Umbral Social Para Chile. Hacia una futura política social*. Chile: FSP. Pág. 9

Esos datos “fotográficos” aportados por la FSP, y que ellos obtienen del análisis de la Encuesta CASEN de 2006, son necesarios de contrastar con la evidencia empírica de otros estudios. Los que señalan que “los hogares que registran bajos niveles de escolaridad per cápita poseen pocos activos financieros o físicos y tienden a experimentar una elevada volatilidad en sus ingresos mensuales. Estas fluctuaciones se producen en el rango más bajo de la distribución de ingresos del país, por lo que su presupuesto mensual puede caer a niveles críticos, en especial cuando se trata de familias con pocas personas en edad de trabajar u hogares monoparentales (por ejemplo: de jefatura femenina sin cónyuge)”²². En el texto citado, se señala que este aspecto se está cada vez más tomando en cuenta en el diseño y ejecución de las políticas públicas sociales, teniendo como objetivo proteger los quiebres en el nivel de ingreso de estas familias.

De esta manera, se constituye el actual perfil de la pobreza en Chile, el que corresponde a “un circuito de vulnerabilidad muy complejo que se ha ido estructurando en torno a la segregación residencial, la inserción en mercados laborales precarios, la segmentación educativa, entre otros factores”²³. Existiendo un considerable número de hombres y mujeres que vive en un alto nivel de

²² Fundación para la Superación de la Pobreza (2009). *Umbrales Sociales Para Chile. Hacia una futura política social*. Chile: FSP. Pág. 9

²³ Fundación para la Superación de la Pobreza (2009). *Umbrales Sociales Para Chile. Hacia una futura política social*. Chile: FSP. Pág. 9

riesgo, y que se está moviendo de arriba para abajo de la línea de la pobreza varias veces durante su vida.

No obstante, la evidente disminución de la incidencia de la pobreza en nuestro país, se siguen manifestando importantes marcas y brechas territoriales en cuanto a los niveles de pobreza e indigencia. Es un hecho que la disminución de la indigencia a nivel regional ha sido muy significativa en los últimos 20 años, alcanzando una disminución promedio sobre el 70%; descensos que han sido muy notorios en la Región de La Araucanía, “que de tener cerca del 20% de la población en indigencia en 1990 disminuye a 6,1% a pesar que continúa liderando el ranking con mayores niveles de incidencia de indigencia”²⁴. En cuanto a las reducciones de incidencia de la pobreza, la mayor baja se da en la Región de Magallanes.

En esta línea, los números sostienen que la Región del Bío Bío y la Región de La Araucanía “mantienen las incidencias de pobreza históricamente más altas en el país”²⁵. Además, evidenciamos que las nuevas regiones, de Los Ríos y la de Arica y Parinacota, junto con la Región del Maule y de Coquimbo, presentan incidencias de pobreza sobre el promedio nacional.

²⁴ Fundación para la Superación de la Pobreza (2006). *Territorialidad de la Pobreza*. Disponible en: http://www.serviciopais.cl/info-pobreza-archivo/territorialidad_de_la_pobreza_2006.pdf. Pág. 5

²⁵ Fundación para la Superación de la Pobreza (2006). *Territorialidad de la Pobreza*. Disponible en: http://www.serviciopais.cl/info-pobreza-archivo/territorialidad_de_la_pobreza_2006.pdf. Pág. 1

Al comparar la incidencia de la indigencia y pobreza a nivel comunal con el porcentaje nacional obtenemos brechas impresionantes y, también, podemos apreciar que “aquellas comunas que presentan mayores niveles de indigencia se componen principalmente por una población rural, esta situación no ha variado en comparación a las mediciones anteriores.”²⁶

²⁶ Fundación para la Superación de la Pobreza (2006). *Territorialidad de la Pobreza*. Disponible en: http://www.serviciopais.cl/info-pobreza-archivo/territorialidad_de_la_pobreza_2006.pdf. Pág. 2

3.2 Ruralidad y su situación en Chile

De manera tradicional, se ha abordado el concepto de Ruralidad desde las perspectivas demográfica y productiva; definiéndola, por un lado según la densidad poblacional y, por otro, por la actividad económica predominante en su comunidad.

En este sentido, se ha otorgado la condición de rural a los **espacios con población dispersa o localizada en concentraciones no superiores a 2.500 habitantes y, además, a aquellos espacios que sustentan su base económica en las actividades primarias** (definidas como aquellas que se dedican exclusivamente a la extracción de los recursos naturales, ya sea para el consumo o para la comercialización) **y en encadenamientos subsectoriales directos**²⁷.

En Chile, la población rural es definida como “aquella instalada en un asentamiento humano concentrado o disperso con menos de 2 mil habitantes y con menos del 50% de la población económicamente activa dedicada a actividades secundarias o terciarias”²⁸. En este sentido, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) calcula el respectivo nivel de ruralidad de la población que viven en la comuna; por lo anterior, se clasifica a las comunas como de: *alta ruralidad*, a

²⁷ Echeverri, R. y Ribero, M. (2002). *Nueva Ruralidad: Visión del Territorio en América Latina y El Caribe*. Panamá: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA. (Desde Pág. 24)

²⁸ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile (2004). *La Ruralidad en Chile y la Administración Municipal*. Santiago: División de Políticas y Estudios SUBDERE. Pág. 5

las que tienen un nivel de población rural de más del 60%; *comunas mixtas*, a las que poseen un nivel de población rural entre 40% y 60%; y, como *comunas urbanas o con baja ruralidad*, a aquellas que cuentan con un nivel de población rural de menos del 40%. En esta lógica, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), del Ministerio del Interior, determina que a 2004, en el grupo de alta ruralidad existía un total de 89 comunas, mientras que en el grupo mixto, se contaban 70 comunas.

En otro sentido, es un hecho la falta de capacidad de los mercados para poder desarrollar en la realidad uno de sus requisitos fundamentales: la competencia perfecta; razón por la cual, se hace necesaria la presencia del Estado regulando los mercados ineficientes y controlando situaciones de crisis como los evidenciados por la economía mundial desde 2008 a la fecha. Estas intervenciones hacen que el Estado comience a medirse por el funcionamiento de la economía, buscando así su legitimidad en el rendimiento de los mercados; lo que sin duda, se constituye en un peligro real, al constatar el riesgo que implica que las políticas de Estado, en su búsqueda de estabilidad y buen funcionamiento de la economía nacional, no consideren la especificidad local y cultural de los sectores de alta ruralidad, al ser éstos poco atractivos para los mercados.

Nos encontramos, entonces, ante un incierto futuro de la ruralidad, la que “corre el peligro de quedar en la trastienda del desarrollo y crecimiento económico si no se tiene especial atención en su evolución”²⁹.

Las cifras demuestran que Chile “está viviendo una “desruralización” gradual, una pérdida importante de la vida en el campo por la vida en la ciudad y la pérdida gradual de sus tradiciones y arraigo”³⁰ .

Pese a la fuerte reducción de los niveles de pobreza a nivel general producto del esfuerzo estatal y los considerables aumentos en el gasto social evidenciados durante los últimos 20 años, es en el mundo rural “donde se ha estacionado la pobreza más dura”³¹. Esto se acompaña (como causa y consecuencia) de la disminución del porcentaje de población rural nacional: según la encuesta CASEN en 1992 la población rural representaba el 16,23% del total nacional, mientras que el año 2006 sólo alcanza al 12,85%.

Si nos concentramos en la caracterización de la ruralidad en Chile, encontraremos muchas dificultades por su heterogeneidad, pero podemos avanzar en determinar algunas características básicas. En cuanto a su composición demográfica (número y densidad de población), podemos afirmar que las comunas con *alta ruralidad*

²⁹ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile (2004). *La Ruralidad en Chile y la Administración Municipal*. Santiago: División de Políticas y Estudios SUBDERE. Pág. 6

³⁰ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile (2004). *La Ruralidad en Chile y la Administración Municipal*. Santiago: División de Políticas y Estudios SUBDERE. Pág. 7

³¹ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile (2004). *La Ruralidad en Chile y la Administración Municipal*. Santiago: División de Políticas y Estudios SUBDERE. Pág. 7

tienen en promedio mucho menor población y menor densidad de población que comunas con menor población rural.

Por otra parte, los niveles porcentuales de pobreza tienden a ser homogéneos independientes del grado de ruralidad de las comunas; sin embargo, la diferencia asoma a la hora de analizar el nivel de *Ingreso Autónomo Familiar*³², el cual resulta de un nivel considerablemente más bajo mientras mayor es la población rural en la comuna. Lo que se “traduce en una mayor demanda por servicios sociales municipales; en general, asociados a asistencia social y mayor demanda por educación y salud pública”³³.

En cuanto a la cobertura de servicios básicos (luz eléctrica, agua potable y tratamiento de aguas servidas), nos encontramos con resultados preocupantes y que acentúan los déficits. Podemos observar, que las zonas rurales tienen un porcentaje de cobertura de servicios básicos bastante menor al que existe en zonas de menor ruralidad o netamente urbanas. Consecuencia directa del “sesgo de las inversiones hacia los centros menos dispersos y de mayor población, hacen tener una situación muy deficitaria de servicios básicos en los sectores rurales”³⁴.

³² Definido como todos los pagos que recibe el hogar como resultado de la posesión de factores productivos. Incluye sueldos y salarios, ganancias del trabajo independiente, la auto provisión de bienes producidos por el hogar, rentas, intereses, pensiones y jubilaciones

³³ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile (2004). *La Ruralidad en Chile y la Administración Municipal*. Santiago: División de Políticas y Estudios SUBDERE. Pág. 8

³⁴ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile (2004). *La Ruralidad en Chile y la Administración Municipal*. Santiago: División de Políticas y Estudios SUBDERE. Pág. 9

Respecto a las actividades productivas predominantes, resulta evidente que sean la agricultura, ganadería, caza y silvicultura, las actividades que más se realizan en las comunas con mayores niveles de ruralidad; a diferencia de las otras zonas, donde la actividad predominante, es el comercio. Lo relevante a destacar en este aspecto, es que tanto en comunas de *alta ruralidad* como en las *comunas mixtas*, la actividad predominante por lejos, es la agricultura, lo que es importante considerar a la hora de la definición institucional (por parte, del INE) respecto a la población rural, que muchas veces lleva a engaño, por cuanto muchas veces puede que la población urbana sea predominante en alguna comuna, por un efecto de densidad poblacional, pero las actividades productivas de esas personas son fundamentalmente agrícolas.

Existen en la bibliografía reciente nuevas visiones de la ruralidad; un aporte en la materia, es el realizado por el sociólogo chileno Sergio Gómez E., en su *texto "La Nueva Ruralidad: ¿Qué tan nueva?"*, que deja atrás el enfoque dicotómico de la sociedad y, por ende, olvida la visión tradicional de la ruralidad, que establecía una coincidencia entre lo rural y lo agrícola y, además, consideraba lo rural como una categoría residual de la realidad emergente de la industrialización y la urbanidad.

TABLA NÚMERO 1.- Caracterización territorial, social, demográfica y económica de la Ruralidad en Chile. Situación promedio de las Comunas en Chile, diferenciadas por su nivel población que vive en condiciones de ruralidad. Datos de 2004.

	Comunas con un porcentaje de población rural superior al 60%	Comunas con un porcentaje de población rural entre el 40% y el 60%	Comunas con un porcentaje de población rural menor al 40%
CONDICIONES TERRITORIALES			
Población total 2002	8.999	15.853	72.356
Porcentaje de población rural	80%	50%	15%
Densidad de población (h/km2)	19	31	1.765
SITUACION SOCIOECONOMICA			
Ingreso autónomo	241.887	278.851	401.311
Porcentaje de población indigente	6%	6%	5%
Porcentaje de población pobre no indigente	12%	14%	13%
COBERTURA DE SERVICIOS BÁSICOS			
Porcentaje viviendas urbana con eliminación aguas servidas 2002	86%	88%	94%
Porcentaje viviendas rural con eliminación aguas servidas 2002	51%	52%	54%
Porcentaje viviendas urbana con luz 2002	96%	97%	98%
Porcentaje viviendas rural con luz 2002	82%	85%	84%
Porcentaje viviendas urbana con agua 2002	95%	96%	97%
Porcentaje viviendas rural con agua 2002	41%	45%	44%
ACTIVIDADES PRODUCTIVAS			
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	40%	36%	13%
Pesca	4%	2%	3%
Explotación De Minas y Canteras	2%	1%	2%
Industrias Manufactureras	7%	9%	12%
Suministro De Electricidad, Gas y Agua	1%	1%	1%
Construcción	8%	8%	8%
Comercio al Por Mayor y al Por Menor	9%	13%	18%
Hoteles y Restaurantes	2%	2%	3%
Transporte. Almacenamiento y Comunicaciones	4%	5%	7%
Intermediación Financiera	0%	0%	1%
Actividades Inmobiliarias, Empresariales y De Alquiler	3%	3%	7%
Administración Pública y Defensa; Planes De Seguridad Social	7%	4%	5%
Otras	16%	17%	18%

Construcción propia, con datos obtenidos desde “La Ruralidad en Chile y la Administración Municipal”, de la División de Políticas y Estudios, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo”, de diciembre de 2004.

Señala el autor, que la “nueva ruralidad” exige que se revalorice el espacio rural, y que es necesario, abandonar el uso del término “sector rural”, ya que este es “una construcción social residual de lo urbano y de lo moderno”³⁵, y más bien, debe utilizarse términos como el *mundo rural* o simplemente *lo rural*.

Continúa el texto citado, señalando, cuáles deben ser los elementos de esta nueva mirada, identificando: (i) la diversidad de ocupaciones y de situaciones que se desarrollan en el mundo rural, en contraste con la visión tradicional que asociaba la población rural a aquella ocupada directamente en actividades agropecuarias; (ii) los efectos de la globalización en los espacios rurales, que redundan en una mayor heterogeneidad del medio rural, y que, pese al proceso globalizador imperante, transforman a lo rural en un espacio donde se pueden mantener y refugiar rasgos de identidad particulares; (iii) las relaciones de lo rural con el entorno urbano, destacando la necesidad creciente de interacción de lo urbano hacia la ruralidad, y la oportunidad de lo rural de ser un espacio de conservación de patrimonio cultural y natural; (iv) la revalorización de lo rural, producto en parte del deterioro de la calidad de vida de los habitantes de grandes urbes, que incluso ha llevado a algunos países de Europa a invertir los flujos migratorios³⁶.

³⁵ Gómez, S. (2008). *La Nueva Ruralidad: ¿Qué tan nueva?*. de Sergio Gómez Echeñique. Santiago: Ediciones LOM. Pág. 135

³⁶ Gómez, S. (2008). *La Nueva Ruralidad: ¿Qué tan nueva?*. de Sergio Gómez Echeñique. Santiago: Ediciones LOM. Desde pág. 135-136

El autor citado propone entonces, considerar *lo rural* como aquella situación donde es posible observar lo siguiente:

- **En cuanto a espacio y actividades:** lo rural “se refiere a espacios con una densidad relativamente baja donde sus habitantes realizan actividades tales como la agricultura, la forestal, la ganadería, la artesanía, establecimientos dedicados a reparaciones, las industrias pequeñas y medianas, la pesca, la minería, la extracción de recursos naturales y el turismo rural. A su vez donde se realizan servicios y otras actividades como aquellas relacionadas con la educación, la salud, el gobierno local, el transporte, el comercio y el deporte”³⁷.
- **En cuanto a su especificidad:** el mundo rural “comprende un tipo particular de relaciones sociales con un componente personal predominante en territorios con una baja densidad de población relativa. Esta relación personal tiene una fuerte base en las relaciones vecinales, con una prolongada presencia y parentesco entre una parte significativa de los habitantes... Ello no quiere decir que las relaciones personales sean

³⁷ Gómez, S. (2008). *La Nueva Ruralidad: ¿Qué tan nueva?.* de Sergio Gómez Echeñique. Santiago: Ediciones LOM. Pág. 208

siempre de colaboración y de amistad. Pueden ser de conflicto y de odiosidad, pero son personales”³⁸

- **En cuanto a su alcance:** el autor lo divide en 2 dimensiones:
 - a) Hasta donde llega este tipo de relaciones en concentraciones urbanas, relaciones que se extienden “hacia espacios más densamente poblados, hasta que se extingue la relación personal y entonces pasan a primar las relaciones funcionales”³⁹.
 - b) El grado de integración frente a los servicios, el mercado, etc.; lo que se relaciona con el nivel de acceso que tiene el mundo rural a servicios y mercados.

En Chile, esta mirada, vuelve a ser destacada en el trabajo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se titula “*Desarrollo Humano en Chile Rural*”, donde se señala, que es ineludible considerar en la comprensión de lo rural los cambios que la modernización ha generado en el “despliegue de oportunidades y capacidades de realización de los habitantes de los territorios rurales”⁴⁰. Este trabajo se opone, a lo que muestran, en una rápida lectura, las cifras del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), y que podemos ver en el Gráfico

³⁸ Gómez, S. (2008). *La Nueva Ruralidad: ¿Qué tan nueva?*. de Sergio Gómez Echeñique. Santiago: Ediciones LOM. Pág. 144

³⁹ Gómez, S. (2008). *La Nueva Ruralidad: ¿Qué tan nueva?*. de Sergio Gómez Echeñique. Santiago: Ediciones LOM. Pág. 146

⁴⁰ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2008) *Desarrollo Humano en Chile Rural. Seis millones por nuevos caminos*. Santiago: PNUD. Pág. 51

Número 1: “la desaparición de ese residuo de realidad social, cultural y productiva llamado ruralidad, a causa de la expansión de la civilización urbana”⁴¹. El informe señala que dicha reducción no satisface el sentido común de los actores rurales y no es compatible con muchos otros datos que, hablan más bien de una significativa transformación cualitativa del mundo rural, más que de una desaparición. Pudiéndose observar trabajos eminentemente agrícolas o primarios en zonas con alta densidad poblacional, y trabajos propios del sector terciario en zonas agrícolas, por lo que el tipo de ocupación (en la misma línea de Sergio Gómez) ya no permite definir y/o delimitar las zonas rurales; sentenciando que “la definición tradicional de ruralidad no sirve para captar este tipo de proceso”⁴², y por ende presenta cuál es la opción que toma el informe.

Para el PNUD, “son rurales los asentamientos humanos cuya economía sea predominantemente piscisilvoagropecuaria (...) Mientras según la definición oficial son rurales cerca de dos millones de personas, en la definición IDH⁴³ se consideran como tales casi seis millones de personas (...) En otras palabras, (el

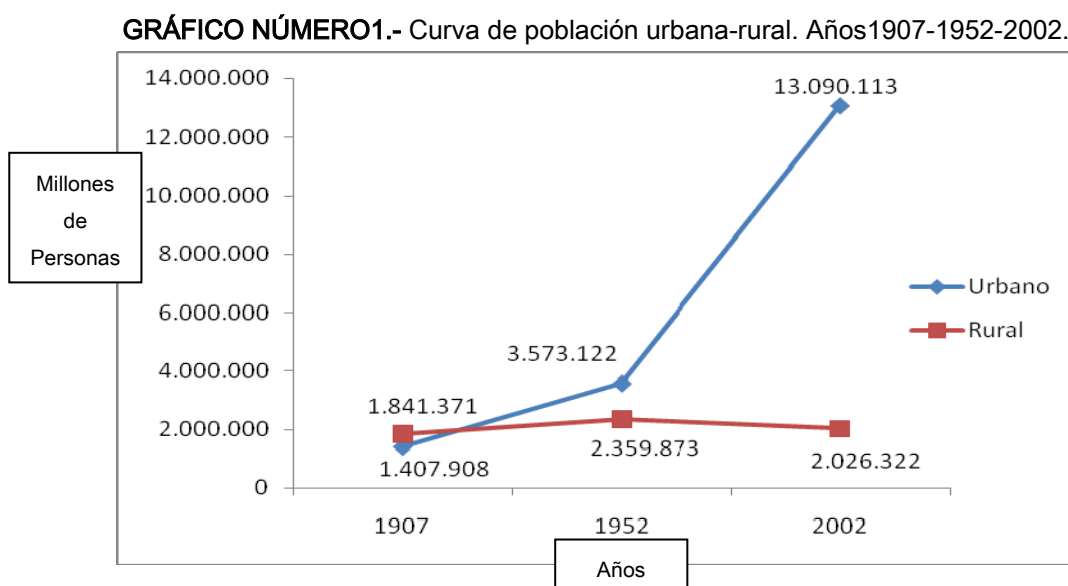
⁴¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2008) *Desarrollo Humano en Chile Rural. Seis millones por nuevos caminos*. Santiago: PNUD. Pág. 55

⁴² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2008) *Desarrollo Humano en Chile Rural. Seis millones por nuevos caminos*. Santiago: PNUD. Pág. 56

⁴³ Índice de Desarrollo Humano, del PNUD

informe del PNUD) permite mostrar de mejor modo las posibilidades de lo rural en cuanto territorio de desarrollo humano posible”⁴⁴.

En síntesis, lo que el Informe citado demuestra es que la ruralidad chilena no está desapareciendo, sino que “está llena de potencialidad y constituye en una de las más importantes apuestas de futuro del país”⁴⁵, el problema, es que la manera en que se define y se tiende a medir la ruralidad, (producto de todas las transformaciones que ha sufrido) lleva a invisibilizarla.



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, www.ine.cl. Desde “Desarrollo Humano en Chile Rural. Seis millones por nuevos caminos”, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2008

⁴⁴ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2008) *Desarrollo Humano en Chile Rural. Seis millones por nuevos caminos*. Santiago: PNUD. Pág. 57

⁴⁵ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2008) *Desarrollo Humano en Chile Rural. Seis millones por nuevos caminos*. Santiago: PNUD. Pág. 188

Superada la antigua dicotomía urbano-rural, debemos encontrar entonces, el espacio donde ahora convergen ambos mundos (que para el PNUD constituyen “dos líneas paralelas y conectadas de una misma historia”⁴⁶), y que, según Sergio Gómez, esto sucede en el espacio local, sosteniendo que la Municipalidad es, en tanto parte integrante, la estructura social fundamental en el mundo rural, ya que es la presencia física y real del aparato estatal en el medio rural.

No es menos importante, en esta nueva concepción, la preocupación existente “en torno a lo “territorial”, como mirada global y no sectorial desde el territorio (ordenamiento y gestión territorial) y de lo “local”, como el espacio que se percibe desde lo cotidiano (desarrollo local y gestión local)”⁴⁷.

Es así como en este punto, la revisión bibliográfica sustenta la estructura del presente documento, en términos de continuar con el desarrollo conceptual de Desarrollo Local, Territorio y Municipalidad.

⁴⁶ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2008) *Desarrollo Humano en Chile Rural. Seis millones por nuevos caminos*. Santiago: PNUD. Pág. 188

⁴⁷ “Gómez, S. (2008). *La Nueva Ruralidad: ¿Qué tan nueva?*. de Sergio Gómez Echeñique. Santiago: Ediciones LOM. Pág. 136

3.3 Desarrollo Local

El Desarrollo como idea genérica, sin ningún tipo de apellidos o calificativos, responde a un concepto multidimensional que, en cierta medida, apunta hacia el fin que debiese buscar toda política pública; finalidad, que independiente de las diferentes perspectivas, no es otra que buscar “la **seguridad humana entendida como igualdad de oportunidades para todos**, con especial énfasis en la equidad de género y preocupación por las etnias originarias, **la libertad de las personas** para incidir, en su calidad de sujetos del desarrollo, en las decisiones que afectan sus vidas, **la participación y pertenencia a comunidades** y grupos como modo de enriquecimiento recíproco y fuente de sentido social, **la satisfacción de necesidades actuales, sin comprometer las posibilidades de satisfacción de las mismas por parte de generaciones futuras**, el ejercicio de las oportunidades del desarrollo en forma libre y segura, con la relativa confianza de que éstas no desaparecerán súbitamente en el futuro y la participación plena de las personas en el proceso de generación de ingresos y en el empleo remunerado”⁴⁸.

Este concepto de desarrollo, en opinión de muchos autores, entre los que destaca Sergio Boisier, “debe recuperar su naturaleza territorial, debe recuperar su lugar geográfico, y debe ser soñado y ejecutado por las personas de carne y hueso, de

⁴⁸ Lira, L. y Rifo, L. (2006). *Restricciones y Potencialidades de la Estructura Territorial Político Administrativa, para el Desarrollo Regional*. Honduras: CEPAL. Pág. 3

cuerpo y espíritu, que habitan ese lugar, es decir, debe colocarse en las manos de las personas, que es su lugar funcional natural”⁴⁹. Para Boisier, se debe recuperar la dimensión espacial, la dimensión territorial, no en cuanto al objetivo perseguido, sino en cuanto a la escala en la que se busca alcanzar un determinado tipo de desarrollo.

Boisier señala, entonces, que “no es posible suponer que el crecimiento depende sólo de un factor, como, por ejemplo, la inversión, o de la inversión más otros insumos, porque se está frente a un asunto sistémico y su explicación causal debe ser también sistémica”⁵⁰, por eso el desarrollo debe entenderse como el “logro de un contexto, medio, *momentum*, situación, entorno, o como quiera llamarse, que facilite la potenciación del ser humano para auto transformarse en persona humana, en su doble dimensión, biológica y espiritual, capaz en esta última condición, de conocer y amar”⁵¹.

Como señala Albuquerque, la crisis del modelo fordista sobre la producción en serie, ha llevado al redescubrimiento de formas de producción más flexibles, y que siempre estuvieron presentes, a nivel local; por lo tanto, no hay que caratular las nociones territoriales del desarrollo, como lo es el Desarrollo Local, modelos de

⁴⁹ Boisier, S. (2003). *El Desarrollo en su Lugar (El Territorio en la Sociedad del Conocimiento)*. Santiago: Universidad Católica de Chile, Instituto de Geografía.

⁵⁰ Boisier, S. (2003). *El Desarrollo en su Lugar (El Territorio en la Sociedad del Conocimiento)*. Santiago: Universidad Católica de Chile, Instituto de Geografía. Pág. 80

⁵¹ Boisier, S. (2003). *El Desarrollo en su Lugar (El Territorio en la Sociedad del Conocimiento)*. Santiago: Universidad Católica de Chile, Instituto de Geografía. Pág. 82

industrialización contrapuestos a los postulados durante las últimas décadas. Para él, el enfoque del desarrollo local viene a poner énfasis en “los valores territoriales, de identidad, diversidad y flexibilidad que han existido en el pasado en las formas de producción no basadas tan sólo en la gran industria, sino en las características generales y locales de un territorio determinado”⁵².

Es así, como el proceso de Desarrollo Local debe considerar en primera instancia al territorio, no como soporte geográfico pasivo de las actividades y recursos de una comunidad determinada, sino que debe considerarlo como “un conjunto organizado y complejo de sus potencialidades naturales, humanas e institucionales y constituido como tal en un agente fundamental del desarrollo”⁵³.

Bajo esta perspectiva, se entiende que el desarrollo de las comunidades tiene como punto de partida lo que sucede en la realidad local, y de cómo ésta se articula con los diferentes niveles del territorio (intercomunal, regional, nacional e internacional). Para que el desarrollo sea tal y resulte además viable, se requiere la participación de “todos los agentes de desarrollo presentes en el territorio comunal, y hacerlo desde la definición de los objetivos hasta su implementación”⁵⁴.

⁵² Alburquerque, F. (2004). *Desarrollo Económico Local y Descentralización*. Santiago: Revista de la CEPAL, N°82. Pág. 158

⁵³ Pinto, M.E. (2006). *Desarrollo Económico Local: Orientaciones para Alcaldes y Gobernadores*. Bogota. Disponible en:

http://www.asocam.org/biblioteca/DEL_0001.pdf. Pág. 14

⁵⁴ SUR (2000). *Temas Sociales N° 34: Desarrollo Económico Local y Fomento Productivo*. Santiago: Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales SUR. Pág. 2

La participación tiene que darse en 2 niveles, por un lado, “en compromisos de acción de cada una de las partes involucradas, en el campo de sus competencias específicas”⁵⁵; y por otro, “en la generación de instancias o redes de servicios integrados, conformadas por todos los actores económicos de un territorio”⁵⁶. De esta manera, todos los actores tendrán igualdad de posibilidades de acceso a servicios de acompañamiento y asesorías, servicios que en la actualidad solo se pueden beneficiar la gran y, a veces, la mediana empresa. Así mismo, se puede señalar que “el enfoque de desarrollo económico local pone énfasis en las potencialidades productivas de un territorio, que deben transformarse en un eje transversal de cualquier gestión municipal”⁵⁷.

Tratados ya los conceptos de Ruralidad y de Desarrollo Local, cabe ahora preguntarnos, cuál es el estado de la situación del Desarrollo Rural en particular en Chile.

⁵⁵ SUR (2000). *Temas Sociales N° 34: Desarrollo Económico Local y Fomento Productivo*. Santiago: Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales SUR. Pág. 2

⁵⁶ SUR (2000). *Temas Sociales N° 34: Desarrollo Económico Local y Fomento Productivo*. Santiago: Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales SUR. Pág. 2

⁵⁷ SUR (2000). *Temas Sociales N° 34: Desarrollo Económico Local y Fomento Productivo*. Santiago: Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales SUR. Pág. 2

Al respecto, la bibliografía concuerda en señalar que “en Chile el desarrollo rural es un significado por construir”⁵⁸, lo que está en la misma línea de lo planteado por el informe de Desarrollo Rural del PNUD anteriormente citado.

El modelo de desarrollo asumido por Chile desde la Dictadura Militar en adelante, implantó en el mundo rural la liberalización del mercado de tierras y un modelo exclusivamente agro-exportador. Si consideramos ahora las “políticas de ajuste estructural” impulsadas desde esos años, han llevado al Estado, en materia de desarrollo rural, en particular, a asumir un rol debilitado ante las fuerzas del mercado, delimitado solamente a un papel *compensatorio*, y con una casi inexistente articulación intersectorial.

El texto citado del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS), menciona que en Chile (entre 1996 y 2004) el gasto público rural representó sólo el 6.6% del gasto público a nivel nacional, y la mitad de dicho gasto fue destinado al fomento productivo. Se reconoce sí, que los principales avances en la materia se dan en la conectividad (transporte y telecomunicaciones) y el aumento de cobertura de servicios (electricidad, agua potable, educación, salud, etc.).

Destaca, además, la acción sectorial específica de diferentes servicios y programas públicos (INDAP, FOSIS, CONADI⁵⁹), que pueden tener ciertos logros

⁵⁸ Pezo, L. (2010). *Desarrollo Rural en Chile: Una Perspectiva Crítica*. Santiago: Serie Diálogos: Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS), N° 43. Pág. 1

y avances en sus áreas puntuales de acción; pero, que reflejan que “en Chile no existe una política de desarrollo rural. No hay una estrategia al respecto, ni un organismo o figura interinstitucional para ello dentro del aparato público (...) La principal consecuencia de ello es que no existe un abordaje integral respecto a la temática, lo cual dificulta los estudios sobre el tema, pero por sobre todo es coherente con la habitual postergación y falta de reconocimiento de los intereses de quienes habitan el medio rural en Chile. Ante esta situación, los desafíos y tareas por construir son múltiples”⁶⁰.

⁵⁹ INDAP: Instituto de Desarrollo Agropecuario, dependiente del Ministerio de Agricultura, del Gobierno de Chile.

FOSIS: Fondo de Solidaridad e Inversión Social, dependiente del Ministerio de Planificación, del Gobierno de Chile.

CONADI: Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, dependiente del Ministerio de Planificación, del Gobierno de Chile.

⁶⁰ Pezo, L. (2010). *Desarrollo Rural en Chile: Una Perspectiva Crítica*. Santiago: Serie Diálogos: Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS), N° 43. Pág. 3

3.4 Territorio y Desarrollo

Es necesario poner de manifiesto la importancia del territorio al momento de definir el desarrollo humano, en este sentido, y siguiendo lo presentado por Sergio Boisier, tenemos que la globalización no ha logrado y difícilmente logrará erradicar el componente genético de la *territorialidad* del ser humano. La persona humana, continúa Boisier, está unida de manera indisoluble a un territorio de pequeña escala, de cotidianeidad, con el que interactúa y con el que establece una serie de relaciones que le ayudan, junto con otras, a la construcción de su propio ser. Con esto se puede establecer que “la suerte del territorio afecta el logro del proyecto de vida individual”⁶¹.

Desde la década de 1990 se habla de la *sociedad del conocimiento*, en la que la asociatividad ha tomado un rol protagónico al reducir la incertidumbre y los costos de transacción. Esta asociatividad no puede escapar a su dinámica territorial, lo que se refleja en el concepto del aprendizaje colectivo que lleva a algunos territorios a transformarse en “*regiones que aprenden*”, es decir, en territorios que logran enfrentar de manera exitosa la globalización haciendo de sus capacidad de aprendizaje una condición de ventaja que las lleva a “ganar”⁶².

⁶¹ Boisier, S. (2003). *El Desarrollo en su Lugar (El Territorio en la Sociedad del Conocimiento)*. Santiago: Universidad Católica de Chile, Instituto de Geografía. Pág. 16

⁶² Boisier, S. (2003). *El Desarrollo en su Lugar (El Territorio en la Sociedad del Conocimiento)*. Santiago: Universidad Católica de Chile, Instituto de Geografía. Desde pág. 20

Boisier, destaca que desde el mundo de la economía, el territorio, también, está siendo tomado en cuenta; llegando a señalar que “el desarrollo siempre ha sido y será un proceso inicial de pequeña escala, asentado en espacios sociales y territoriales proxémicos, descentralizado, endógeno y capilar, en el sentido de iniciar, desde allí, un proceso de expansión hacia arriba y hacia los lados sobre el territorio que puede conducir a resultados de variada naturaleza”⁶³.

El territorio se constituye entonces en “el espacio y el lugar donde se integra la naturaleza, con la tecnología y la sociedad, razón por la cual es necesario que se organice para dar cabida a diversas actividades y funciones (...) Se debe considerar a éste como un todo para lograr una armonía ecosistémica, entendiéndola como el equilibrio de los distintos elementos que lo componen (...) La comuna es la jerarquía administrativa del territorio, donde se puede hacer la planificación a escala humana y donde se llevan a cabo las acciones (...) En definitiva, el ordenamiento territorial, (que) equivale a una planificación que establece el marco regulador que tiene como fin generar las condiciones para optimizar la calidad de vida de la población en una perspectiva global y de largo plazo”⁶⁴.

⁶³ Boisier, S. (2003). *El Desarrollo en su Lugar (El Territorio en la Sociedad del Conocimiento)*. Santiago: Universidad Católica de Chile, Instituto de Geografía. Pág. 21

⁶⁴ Gómez, S. (2008). *La Nueva Ruralidad: ¿Qué tan nueva?*. de Sergio Gómez Echeñique. Santiago: Ediciones LOM. Pág. 128

La definición oficial del Ordenamiento Territorial proviene de la SUBDERE, y señala que es “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad (...) cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”⁶⁵. Responsabilidad que hoy, en la estructura administrativa del Estado chileno, le corresponde asumir a los Gobiernos Regionales, quienes deben “liderar el proceso en cada uno de los territorios bajo su administración”⁶⁶.

En términos más operativos, el Ordenamiento Territorial, debe permitir lograr una coherente organización de las actividades en el espacio, la mejora de la calidad de vida y la integración de los diferentes ámbitos territoriales en los ámbitos superiores, que en Chile es la Región. En definitiva, es el Gobierno Regional que, independiente de la situación particular de cada región, debe velar por el desarrollo sustentable de la totalidad de su territorio.

Entonces, se plantea el ordenamiento territorial rural, como el conjunto de acciones y operaciones destinadas a elevar la calidad de vida de los habitantes del mundo rural, teniendo como objetivo la sustentabilidad de todo el sistema.

⁶⁵ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile (2010). *Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Contenido y Procedimiento*. Santiago: División de Políticas y Estudios SUBDERE. Pág. 17

⁶⁶ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile (2010). *Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Contenido y Procedimiento*. Santiago: División de Políticas y Estudios SUBDERE. Pág. 8

3.4.1 Desarrollo Territorial Rural

Para poder definir este concepto, el cual resulta fundamental para el desarrollo del presente documento, nos referiremos al texto de *Alexander Schejtman y Julio A. Berdegúé*, investigadores de RIMISP, que resulta ser un referente teórico regional en esta materia. Ellos, definen este enfoque “**como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural**. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y sus beneficios”⁶⁷.

Es necesario sustentar el enfoque territorial del desarrollo rural sobre ciertos conceptos básicos, que para los autores antes mencionados son: **terminar con la identidad desarrollo rural = desarrollo agropecuario; rescatar la importancia de los vínculos urbano-rurales y del mundo rural con mercados dinámicos; enfatizar en la innovación tecnológica; y plantear la exigencia de reformas institucionales, que apunten a una mayor descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, concertación social, intersectorial y público-privada, y otros.**

⁶⁷ Schejtman, A. y Berdegúé, J. (2004). *Desarrollo territorial Rural*. Santiago: RIMISP. Pág. 30

Se definen una serie de criterios orientadores (ocho, en total) que debiesen considerarse a la hora de construir este enfoque; y que a la vez, permiten diseñar estrategias y políticas públicas que sean exitosas en el logro de su objetivo central, que no es otro que contribuir a la superación de la pobreza rural.

El primer criterio orientador, es que tanto **la transformación productiva, como el desarrollo institucional, deben abordarse de manera simultánea**. La transformación productiva, cuando es excluyente, no resulta ser efectiva. Por su parte, y como señalan los autores, muchos proyectos de desarrollo rural se han concentrado en la promoción de la participación desde el rediseño de sus instituciones, sin conseguir ningún efecto durable en la disminución de la pobreza, precisamente por haber omitido la respectiva transformación productiva que requiere este enfoque.

En segundo lugar, se menciona que los programas de Desarrollo Territorial Rural, deben **mirar la ruralidad como un concepto ampliado**, es decir, “que el concepto de lo rural, cuando el objetivo es la superación de la pobreza, debe necesariamente incluir el o los núcleos urbanos con los que las áreas pobres tienen o podrían tener vínculos funcionales en aspectos tanto productivos como sociales”⁶⁸.

El tercer criterio, hace referencia a la noción que debe tenerse sobre el territorio. Es necesario, entender **el territorio como un espacio con identidad y con un**

⁶⁸ Schejtman, A. y Berdegúé, J. (2004). *Desarrollo territorial Rural*. Santiago: RIMISP. Pág. 32

proyecto de desarrollo concertado socialmente. Entonces, debemos ver el territorio como “una *construcción social*, y no como un espacio “objetivamente existente” y delimitable mediante un puro ejercicio técnico ex ante, en virtud de una u otra variable o conjunto de variables físicas o económicas”⁶⁹.

Para construir programas con este enfoque, y como cuarto criterio orientador, se debe **considerar la heterogénea realidad de los territorios.** El texto analizado propone una tipología de configuraciones territoriales que se obtiene según el grado de desarrollo de la transformación productiva y el del desarrollo de las instituciones locales, de modo de ser coherentes con la definición dada por ellos para el Desarrollo Territorial Rural.

Existen, como podemos ver en la Tabla Número 2, cuatro tipos de territorios, desde el más alto nivel de avance en su transformación productiva y desarrollo institucional (territorios Tipo I); pasando por los que sólo han logrado avanzar en una de las dimensiones (territorios Tipo II y Tipo III); hasta los territorios que viven claros procesos de “desestructuración societal”, producto de economías deprimidas y estancadas, que se desenvuelven en contextos de fracturas sociales y de instituciones débiles o inexistentes (territorios Tipo IV).

⁶⁹ Schejtman, A. y Berdegú, J. (2004). *Desarrollo territorial Rural*. Santiago: RIMISP. Pág. 33

TABLA NÚMERO 2.- Tipología de Territorios propuesta por RIMISP para abordar programas de Desarrollo Territorial Rural

		Desarrollo y fortaleza de la Institucionalidad	
		Alto	Bajo
Transformación Productiva	Alto	TERRITORIO TIPO I Han avanzado en su transformación productiva y logrado un alto desarrollo institucional. La región central de Chile es un ejemplo de este tipo de territorios	TERRITORIO TIPO II Existe crecimiento económico con un débil impacto sobre el desarrollo local. Tienen una débil institucionalidad, con conflicto social y exclusión de algunos sectores importantes de la población. La Araucanía, donde coexisten enormes empresas forestales, líderes mundiales en su campo, con una masa empobrecida de indígenas mapuches; es un ejemplo de estos territorios.
	Bajo	TERRITORIO TIPO III Tienen una institucionalidad robusta, que se expresa en fuerte identidad cultural, pero carecen de opciones económicas endógenas capaces de sustentar procesos sostenidos de superación de la pobreza rural. Un ejemplo de estos territorios son las comunidades Alto andinas del Altiplano Chileno	TERRITORIO TIPO IV Con economías deprimidas y estancadas. Y que además tienen fuertes fracturas sociales e instituciones débiles o inexistentes. Ejemplos clásicos de estos territorios los representan municipios colombianos en zonas militarizadas

Construcción propia, con datos obtenidos desde “Desarrollo Territorial Rural”, de Alexander Schejtman y Julio A. Berdegué, de RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, de 2004.

El quinto criterio mencionado por los autores, es la necesaria **convocatoria a toda la diversidad de actores del territorio**. Es necesario, que toda la heterogeneidad social del mundo rural participe del proceso, lo que requerirá, a su vez, la construcción de espacios de participación y de vinculaciones entre diferentes actores; en definitiva, los programas de Desarrollo Territorial Rural deben promover, de manera ineludible, la concertación social.

El texto continúa señalando como criterio número seis, que estas iniciativas, para ser exitosas, **deben considerar distintas estrategias de superación de la pobreza;** es decir, que analicen y consideren “la vía agrícola, la vía rural no agrícola, la vía de la migración, y la vía de las redes de protección social, que en diversas combinaciones dan lugar al multiempleo”⁷⁰. En definitiva, lo que afirman los autores, es que los programas de Desarrollo Territorial Rural y cada uno de los instrumentos que se utilicen (capacitación, asistencia técnica, financiamiento, entre otros), deben diseñarse e implementarse sin limitarse de ante mano a una sola de las vías antes descritas.

Como séptimo criterio orientador, el texto menciona la **necesidad de una compleja y sólida arquitectura institucional**, entendida esta como la estructura de regulación y control que conforman las organizaciones e instituciones (públicas, privadas y de la sociedad civil) que orienta y limita el comportamiento de todos los miembros de la sociedad. Se señala, de manera explícita, que esta arquitectura institucional debe estar orientada a facilitar “la cooperación para competir, (lo que) supone que los incentivos generados por los mercados y el gobierno sean conducentes a incrementar las capacidades de los hogares y comunidades rurales (en particular, de los pobres), es decir, a acrecentar la calidad y cantidad de sus activos físicos,

⁷⁰ Schejtman, A. y Berdegúe, J. (2004). *Desarrollo territorial Rural*. Santiago: RIMISP. Pág. 37

humanos, naturales, financieros y sociales, para mejorar sus condiciones de vida en un ambiente competitivo”⁷¹.

Una adecuada arquitectura institucional para el Desarrollo Territorial Rural, continúa el texto, debe estar asociada a la existencia y fortaleza de los siguientes elementos:

- “Las atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas.
- La coordinación, pero también, la existencia de controles y equilibrios (*checks and balances*) entre los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal).
- Las redes y otras formas de asociación entre los gobiernos locales para generar organizaciones de alcance regional capaces de emprender las tareas de la transformación productiva que, por regla general, sobrepasan a las posibilidades de gobiernos municipales aislados, sobre todo en los territorios más pobres.
- Las organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil.
- Los espacios y mecanismos para la concertación público-privada en las escalas y ámbitos que sean pertinentes para el Desarrollo Territorial Rural”⁷²

⁷¹ Schejtman, A. y Berdegúé, J. (2004). *Desarrollo territorial Rural*. Santiago: RIMISP. Pág. 39

El último criterio orientador hace referencia al horizonte en el cual deben planificarse los programas con este enfoque; los autores señalan al respecto, que **éstos deben ser pensados e implementados con horizontes de mediano y largo plazo**. Lo que debe tenerse en cuenta al considerar los tiempos que manejará la población del territorio, que no siempre tienen que ver con los tiempos que manejan técnicos o políticos, ya que para la población los tiempos responderán al grado e importancia que éstos asignen a sus carencias; sin embargo, estos tiempos, cuando el objetivo es la superación de la condición que apremia al territorio, son mucho más largos que los de los técnicos y de los políticos. Aquí juega un rol protagónico y clave el consenso y concertación social existente sobre la visión de transformación que tenga el territorio y el compromiso que se tenga con ella.

Concentrándonos ahora en trasladar este enfoque hacia la práctica real en el diseño e implementación de políticas públicas de desarrollo rural, revisamos un documento del Ministerio de Planificación del Gobierno de Chile, que presenta la noción de desarrollo territorial rural como un enfoque que permite elaborar programas de desarrollo “a partir de la identificación de un territorio, cuyas

⁷² Schejtman, A. y Berdegúe, J. (2004). *Desarrollo territorial Rural*. Santiago: RIMISP. Pág. 41

características establezcan las condiciones para concertar un plan o un proyecto de desarrollo de dicho territorio”⁷³.

Este enfoque de desarrollo rural, “privilegia la asociación de actores y visiones que aseguren la inclusión, la participación, la autonomía, una visión compartida y el fortalecimiento o construcción de la identidad territorial. El valor del contenido endógeno y cultural constituye la base del territorio para establecer sus potencialidades”⁷⁴.

⁷³ Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile (2005). *Conceptualización del Desarrollo Territorial Rural a partir de Identidades y Culturas Locales*. Santiago: Gobierno de Chile. Pág. 9

⁷⁴ Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile (2005). *Conceptualización del Desarrollo Territorial Rural a partir de Identidades y Culturas Locales*. Santiago: Gobierno de Chile. Pág. 9

3.5 Contexto Institucional Chileno para el Fomento Productivo

Se puede afirmar que la Administración del Estado chileno en su totalidad, independiente de su nivel de jerarquía y autonomía, está relacionada de alguna manera con el desarrollo económico y el fomento productivo. Esto en el entendido que “el logro de la eficiencia productiva y la competitividad de las empresas privadas es función sistémica de todo un conjunto de actividades que costea la sociedad”⁷⁵.

Un trabajo de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), de las Naciones Unidas, realiza el esfuerzo metodológico de ordenar la institucionalidad pública chilena en cuanto la manera en que se relaciona o aporta al desarrollo económico territorial del país. Para ello, considera 3 dimensiones claves, que aportan en dicho proceso, a saber: la infraestructura básica, el ordenamiento del territorio y uso del suelo, y el fomento productivo y empresarial. El trabajo citado, identifica la institucionalidad de la administración central, la administración desconcentrada y la administración descentralizada que trabaja en cada una de las dimensiones consideradas. En este sentido, la Tabla Número 3 nos muestra cuáles son los órganos e instituciones que apoyan el Desarrollo

⁷⁵ Rufián, D. (2009). *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El Caso de Chile*. Santiago: CEPAL. Pág. 31

Económico Territorial según los diferentes niveles territoriales del país, y ordenando según las dimensiones antes descritas.

TABLA 3.- Órganos e Instituciones que en Chile, apoyan el Desarrollo Económico Territorial en el territorio.

	Administración Desconcentrada		Administración Descentralizada
Espacio Regional	Infraestructura básica	SEREMI Obras Públicas, Transporte y Vivienda	Gobierno Regional, formado por Intendente como Ejecutivo y Concejo Regional
		Directores Regionales de los Servicios Públicos	
		Servicios de Vivienda y Urbanismo (servicios regionalizados)	
	Ordenamiento Territorial	SEREMI de Obras Públicas y de Vivienda y Urbanismo	Los órganos de la Administración Desconcentrada en cuanto integrantes del ejecutivo regional
	Fomento Productivo	SEREMI de Agricultura, Economía, Minería, Planificación, Trabajo y Obras Públicas	
		Directores de los Servicios Públicos	
Espacio Provincial	Gobernadores como órganos desconcentrados del Intendente		
		Servicios Públicos Provinciales	
Espacio Comunal			Alcalde y Concejo Municipal
	Infraestructura Básica		Secretaría Comunal de Planificación y Departamento de Obras Municipales
	Ordenamiento Territorial		Departamento de Obras Municipales
	Fomento Productivo		Oficinas de Fomento, Oficinas de Empleo, DIDECO

Fuente: "Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El Caso de Chile", de Dolores Rufián Lizana. CEPAL. Enero de 2009

Nos concentraremos, entonces, en las competencias de la institucionalidad pública chilena relacionadas con el Fomento Productivo, que el mismo texto citado define como “la promoción y desarrollo de empresas y, más precisamente, a la necesidad de contar con apoyos públicos tendientes a corregir una serie de fallas de mercado (...), que entraban el funcionamiento eficiente y competitivo, particularmente, de las micro, pequeñas y medianas empresas localizadas en los territorios”⁷⁶.

Para ello, y siguiendo la estructura del documento de la CEPAL, enunciaremos brevemente el conjunto de programas y proyectos públicos que se relacionan con el fomento productivo a nivel nacional, regional y comunal.

- **Fomento Productivo a nivel nacional.**
 1. Ministerio de Agricultura: mediante el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP), el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), la Corporación Nacional Forestal (CONAF), la Comisión Nacional de Riego y la Fundación para la Innovación Agraria (FIA).
 2. Ministerio de Economía: mediante la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA).

⁷⁶ Rufián, D. (2009). *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El Caso de Chile*. Santiago: CEPAL. Pág. 44

3. Ministerio de Minería: mediante la Empresa Nacional de Minería (ENAMI) y el Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal (PAMMA).
 4. Ministerio del Interior – Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE): mediante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).
 5. Ministerio de Planificación: mediante el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).
 6. Ministerio de Relaciones Exteriores: mediante la Agencia de Fomento de las Exportaciones (PROCHILE).
 7. Ministerio del Trabajo: mediante el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).
 8. Ministerio de Obras Públicas: mediante la Dirección de Puertos y la Dirección de Obras Hidráulicas.
- **Fomento Productivo a nivel Regional.** La ley de Gobiernos Regionales (Ley N° 19.175.-) expresamente entrega competencias en materia de fomento productivo a la Administración y Gobierno Regional, pero no hay lugar a dudas que el actuar de los GORES en este (y otros) aspecto debiese ser más complejo y más preciso, de lo que actualmente establece la ley.

- **Fomento Productivo a nivel Comunal.** El fomento productivo, en tanto función legal de las municipalidades chilenas, fue introducido al marco legal en la materia (Ley N° 18.695.-) durante el Gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle, como respuesta a la crisis económica mundial de la segunda mitad de la década de los '90. La mayor parte de las iniciativas en este ámbito se refiere a la constitución de oficinas, unidades o departamentos al interior de la orgánica municipal que estén especializada en temas de desarrollo económico; sin embargo, la forma en que el fomento productivo se ha incorporado a cada municipalidad es variada y depende mucho del contexto socio-económico particular de cada comuna.

Como veremos en el apartado 2.6.1 de este trabajo de tesis, la función del fomento productivo a nivel comunal está más orientada a la articulación y ejecución de variados programas que desde el nivel central o regional requieren del municipio para su implementación.

3.6 Municipalidad

Las Municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas⁷⁷.

Están conformadas por el Alcalde, quien es su máxima autoridad, y el Concejo. Además, para ejercer sus atribuciones y cumplir con sus objetivos, contarán con una Secretaría Municipal, una Secretaría Comunal de Planificación y de otras unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios y de administración interna (como desarrollo comunitario, aseo y ornato, obras municipales, tránsito, etc.). Por decisión del Concejo, a proposición del Alcalde, podrán contar además con un Administrador Municipal quien será el colaborador directo del Alcalde en la coordinación y gestión permanente de la municipalidad. Toda esta orgánica interna, y las atribuciones y funciones de cada estamento, deberán estar reguladas por un reglamento municipal dictado por el Alcalde con acuerdo del Concejo⁷⁸.

⁷⁷ Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Texto refundido de la Ley N° 18695. Artículo 1

⁷⁸ Desde Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Texto refundido de la Ley N°18.695

La Municipalidad es la organización formal encargada de administrar el espacio local que resulta de la división geográfica y administrativa de las Provincias, es decir, de la comuna (o agrupación de comunas que determine la ley)⁷⁹.

Constituyen una institución autónoma, en cuanto la administración de sus finanzas y la elección de sus autoridades; cumpliendo así con la Constitución chilena que señala que la administración del Estado “será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada”⁸⁰.

Además, se trata de administrar dicho espacio con el fin último de satisfacer las necesidades de la gente que vive en él, y, como dice la ley y la constitución, de asegurar que dicha población forme parte del progreso vivido en las respectivas comunas; objetivo este último que adolece, no obstante, de reconocer el valioso aporte a la definición de la municipalidad, de entregarle un rol protagónico e imperativo de ser promotor de aquel progreso económico, social y cultural.

⁷⁹ Constitución Política de la Republica de Chile. Artículo 107

⁸⁰ Constitución Política de la Republica de Chile. Artículo 3

3.6.1 Fomento Productivo a nivel Municipal

La normativa chilena en la materia, señala con claridad que las Municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar (de manera directa o con otras instituciones públicas) funciones que apunten a “la capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo”⁸¹. Entonces, nos encontramos ante una función que por ley, la Municipalidad podría asumir, es decir, no es una función exclusiva de ellas, pero sí, es un área en que la Municipalidad esta llamada, por el ordenamiento jurídico, a asumir y a hacerse cargo.

La política de fomento productivo en Chile (como vimos anteriormente en el apartado 2.5 del presente documento) tiene como principales protagonistas a diferentes instituciones de nivel nacional o central; más específicamente algunos “Ministerios, los Servicios Públicos dependientes de los Ministerios y las comisiones interministeriales”⁸². Sin embargo, en todos los niveles del Estado se realizan acciones concretas de fomento productivo, “las que sin duda son más fuertes y relevantes en los niveles nacional y regional. Sin perjuicio de ello, en las gobernaciones provinciales, también, es posible observar acciones de fomento y en los municipios ocurre algo similar, aunque con muy distintas intensidades en

⁸¹ Artículo 4, letra d, de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Texto refundido de la Ley N°18.695

⁸² Silva, I. y Sandoval, C. (2005). *Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena*. Santiago: CEPAL. Pág. 25

función de cuánto el tema de fomento productivo haya penetrado en cada Municipalidad en particular”⁸³.

Como ya revisamos, en Chile, las Provincias se dividen en Comunas, las que están encabezadas por el Alcalde junto con un el Concejo Comunal, todos elegidos por votación popular. La legislación chilena sólo establece funciones de administración para el Alcalde y el Concejo, y no le señala competencias claras en términos de gobierno local, por lo tanto, poco se avanza en materia de dotar, legalmente, de capacidades y competencias en materia de fomento productivo.

En esta materia, en particular, son pocas las competencias que han desarrollado los municipios; los que paulatinamente, y producto de normativas particulares como las de Microempresas, han ido creando e incorporando a su orgánica, “unidades dedicadas exclusivamente al fomento productivo que han comenzado a ofrecer asesoría, orientación y apoyo a los pequeños empresarios de la comuna. Esto se ha visto reforzado con La Ley N° 19.749, de microempresas familiares, que entrega al municipio la potestad de iniciar los trámites simplificados de formalización de este tipo de empresas, establece la necesidad de mantener un

⁸³ Silva, I. y Sandoval, C. (2005). *Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena*. Santiago: CEPAL. Pág. 27

registro de las microempresas creadas y posibilita una mejor coordinación con el Servicio de Impuestos Internos”⁸⁴.

Además, las instituciones de fomento productivo de otros niveles del Estado han diseñado algunos programas o instrumentos de intervención que su implementación debe realizarse directamente a través de las municipalidades. En palabras de la documento citado de la CEPAL, dichas iniciativas no son “generalizadas y cuyos resultados todavía no han sido suficientemente evaluados”⁸⁵.

Ejemplos de estas iniciativas, que podríamos denominar como centrales, pero que se articulan y ejecutan desde la Municipalidad, tenemos los siguientes:

- SERCOTEC tiene un programa para el “Fortalecimiento y creación de Unidades de Fomento Productivo al interior de los municipios. Dentro de las actividades que involucra este programa, se puede destacar la capacitación sobre fomento productivo a funcionarios municipales, la generación de planes de fomento productivo y el apoyo a la creación y funcionamiento de unidades de fomento productivo municipal”⁸⁶.

⁸⁴ Silva, I. y Sandoval, C. (2005). *Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena*. Santiago: CEPAL. Pág. 72

⁸⁵ Silva, I. y Sandoval, C. (2005). *Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena*. Santiago: CEPAL. Pág. 72

⁸⁶ Silva, I. y Sandoval, C. (2005). *Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena*. Santiago: CEPAL. Pág. 72

- FOSIS realiza gran parte de su trabajo directamente, mediante y con las municipalidades. “Su principal actividad es la conformación de Mesas de Trabajo Comunal encargadas de elaborar propuestas de intervención y focalizar los recursos asignados por el GORE al interior de la comuna. Las Mesas están integradas por el alcalde, el director regional del FOSIS y representantes de las organizaciones comunitarias. Luego de asignados los recursos a un determinado territorio, se desarrolla una etapa de promoción entre los grupos prioritarios a apoyar, los cuales presentarán proyectos que en última instancia serán aprobados por el concejo municipal de cada comuna”⁸⁷.
- INDAP, del Ministerio de Agricultura, cuenta con el Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) en las Comunidades Rurales Pobres, el que se ejecuta de manera conjunta con las municipalidades seleccionadas y, muchas veces junto, además, con el FOSIS. Este programa “entrega subsidios para el desarrollo de capacidades productivas en comunas pobres. Su orientación es fuertemente social pues busca posibilitar que las familias

⁸⁷ Silva, I. y Sandoval, C. (2005). *Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena*. Santiago: CEPAL. Pág. 72

minifundistas, en mayor condición de vulnerabilidad, accedan a tecnología para lograr mejoras en su productividad”⁸⁸.

- El documento usado como referencia en esta parte del trabajo, señala que existe otro ejemplo en la materia que es bueno destacar; se trata del “programa "Emprende Chile", el cual ha operado en más de 75 comunas y que busca lograr una significativa mejora en la calidad de vida de sus habitantes, mediante el aumento de los ingresos, el mejoramiento de las condiciones de trabajo y el incremento de la competitividad de las micro y pequeñas empresas consideradas dentro de un plan de mejoramiento de las condiciones y capacidades territoriales. Este programa se materializa a través del trabajo coordinado de FOSIS, SERCOTEC, INDAP, los GORE, Gobernaciones, Municipios y otras organizaciones que convergen en la elaboración de un plan de desarrollo económico territorial”⁸⁹.

⁸⁸ Silva, I. y Sandoval, C. (2005). *Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena*. Santiago: CEPAL. Pág. 72

⁸⁹ Silva, I. y Sandoval, C. (2005). *Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena*. Santiago: CEPAL. Pág. 72

3.6.2 La Municipalidad Rural Chilena

Como analizamos en el apartado 2.2, desde unos años existe el “consenso creciente de que la diferenciación dicotómica entre lo urbano y lo rural es una simplificación extrema que proporciona una visión muy segmentada de la realidad”⁹⁰. La línea que divide lo rural y lo urbano es cada vez más difusa, a su vez, lo que se entiende por mundo rural resulta cada vez más complejo, por lo que las definiciones que se basan en uno o dos criterios van perdiendo utilidad para entender lo que sucede en las comunidades rurales y para diseñar e implementar políticas y programas públicos que se ajusten bien a la realidad.

Desde el recién citado documento de RIMISP, se señala que en América Latina la ruralidad se define de manera exclusiva, desde la variable del tamaño (cantidad y densidad) de la población, y en algunos países, como Chile, esa variable se complementa con la importancia relativa de las actividades económicas primarias. Sin embargo, continúa el documento de RIMISP, desde el Banco Mundial y la Comunidad Europea se demuestra que esta caracterización simplista ha significado una importante subestimación de la cantidad de población que vive en zonas rurales y, por ende, de los niveles administrativos estatales que se pueden definir como rurales.

⁹⁰ Berdegúe, J. et. al. (2010). *Comunas Rurales de Chile*. Santiago: Documento de Trabajo Programa Dinámicas Territoriales Rurales RIMISP, N°60. Pág. 1

Todo lo anterior, ha obligado a repensar, desde el mundo académico, la tipología y caracterización de las municipalidades chilenas que se definen como rurales, y es el esfuerzo que realiza el documento citado, y que nos presenta una muy útil orientación en tanto representa una guía para poder definir los grados de ruralidad de los territorios.

RIMISP utiliza variables económicas, demográficas y de acceso a servicios para definir una comuna como rural o urbana. En este sentido, el grado de ruralidad se relaciona de manera directamente proporcional con la definición oficial de ruralidad (es decir el nivel de ruralidad que define el INE) y el porcentaje de Población Económicamente Activa (PEA) que se dedica a actividades silvoagropecuarias; mientras que se relaciona de manera indirectamente proporcional con la densidad poblacional y el nivel de provisión o acceso a servicios básicos.

Sin embargo, este esfuerzo de nuevas tipologías no se reflejan en el marco normativo chileno, donde no existe diferenciación en el trato hacia las municipalidades según su grado de ruralidad, lo que, debido a las características propias que hemos visto del mundo rural, tiene como consecuencia, que existan diferencias notorias entre las municipalidades según su grado de ruralidad.

Un documento de la SUBDERE, ya citado en este trabajo, aborda estas diferencias. Las municipalidades con un mayor grado de ruralidad tienen en promedio ingresos municipales muchas veces inferiores a los que muestran los

municipios de menor ruralidad. Otra diferencia asoma en la dependencia del ingreso total de las municipalidades con el Fondo Común Municipal (FCM): los municipios de mayor ruralidad tienen una dependencia del 66% del FCM, esta alta dependencia, disminuye la autonomía financiera de dichas municipalidades, afectando su gestión financiera y sus posibilidades de planificación, debido que cuando se discuten los presupuestos, poco se sabe de la proyecciones de FCM para el año siguiente.

Por el lado de dos de los más importantes servicios municipales, esto es Salud y Educación, el documento entrega los siguientes antecedentes. En cuanto a salud, las comunas de mayor ruralidad tienen una mejor cobertura de salud (llegando al 75%; mientras que en las comunas de baja ruralidad, ésta alcanza al 56%); lo que sin duda, demuestra una fuerte voluntad y compromiso público de las comuna de alta ruralidad con el tema de la Salud, lo que queda de manifiesto, además, al observar que “el sector de mayor ruralidad muestra un cumplimiento promedio por sobre las metas estipuladas en salud”⁹¹.

En materia de educación, no se evidencian grandes diferencias en cuanto a cobertura entre los diferentes niveles de ruralidad. Sin embargo, y lo que representa un gran problema, se observan diferencias importantes respecto a la

⁹¹ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile (2004). *La Ruralidad en Chile y la Administración Municipal*. Santiago: División de Políticas y Estudios SUBDERE. Pág. 16

evolución del SIMCE, donde se aprecia que en las zonas de mayor ruralidad los resultados en esta evaluación son los más bajos.

“Resulta interesante el desempeño de los municipios de alta ruralidad por cuanto a pesar de las condiciones territoriales y de pobreza presentan una ordenada administración financiera y muy buenos resultados en el subsector de salud. Donde sí se aprecian malos resultados, a pesar de los esfuerzos municipales, es en educación. Esto último, sin duda, impacta en forma importante las condiciones de pobreza futura de los habitantes de este tipo de comunas”⁹².

En síntesis, las municipalidades de altos grados de ruralidad “enfrentan condiciones territoriales adversas producidas por la dispersión de su población y atienden a la comunidad con ingresos claramente menores al resto de las comunas”⁹³. Destacando, en este aspecto, que uno de los temas aún pendientes es la cobertura de servicios básicos en las zonas rurales, ya que los niveles de cobertura en el mundo rural, al compararlos con las zonas urbanas, “son dramáticamente distintos”⁹⁴.

Como hemos visto, hasta ahora la teoría tiende a emplear como sinónimos los términos de municipalidad y de gobierno local. Sin embargo, la realidad actual en

⁹² Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile (2004). *La Ruralidad en Chile y la Administración Municipal*. Santiago: División de Políticas y Estudios SUBDERE. Pág. 17

⁹³ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile (2004). *La Ruralidad en Chile y la Administración Municipal*. Santiago: División de Políticas y Estudios SUBDERE. Pág. 23

⁹⁴ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile (2004). *La Ruralidad en Chile y la Administración Municipal*. Santiago: División de Políticas y Estudios SUBDERE. Pág. 23

Chile (tanto en municipios urbanos como rurales) lleva a realizar la identidad de municipalidad con administración local, ya que la “noción de gobierno local contiene ciertas implicancias que le otorgan un carácter y una orientación más específica, básicamente ligada a la capacidad efectiva de los municipios para constituirse en gestores del territorio, es decir, para hacerse cargo activamente del desarrollo de la comunidad local, en las distintas dimensiones que esto implica, a partir de las condiciones reales y particulares a las que se enfrentan”⁹⁵.

Es posible, como se señala desde la CEPAL que se avance hacia una profundización del proceso de descentralización, para transformar con propiedad a la municipalidad en el gobierno local, dotándola “de capacidades (políticas, técnicas, humanas, financieras) y asumiendo las orientaciones para liderar los procesos de desarrollo económico local, superación de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida de la población, en concertación con los demás actores relevantes en el territorio”⁹⁶.

⁹⁵ González, D. (2003). *Gestión municipal para la superación de la pobreza: estrategias e instrumentos de intervención en el ámbito del empleo, a partir de la experiencia chilena*. Santiago: CEPAL. Pág. 16

⁹⁶ González, D. (2003). *Gestión municipal para la superación de la pobreza: estrategias e instrumentos de intervención en el ámbito del empleo, a partir de la experiencia chilena*. Santiago: CEPAL. Pág. 16

CAPÍTULO CUATRO

4.1 MUNICIPALIDAD, FOMENTO PRODUCTIVO Y DESARROLLO

RURAL

La pregunta de investigación planteada en el estudio nos lleva a cuestionar, considerando el enfoque territorial del desarrollo rural, cuáles son las lógicas institucionales que operan en las municipalidades rurales chilenas frente al desarrollo productivo de sus comunidades, y si éstas resultan exitosas. Es decir, preguntarnos, si el fomento productivo tiene y debiese tener prioridad a la hora de diseñar e implementar políticas públicas a nivel local, y si debiese ser la municipalidad el organismo competente para llevarlas a cabo.

En este sentido, en el presente capítulo, se desarrolla el trabajo de interpretación personal del autor, el que es resultado, tanto del análisis bibliográfico, como del análisis de las entrevistas en profundidad, y que, sienta las bases para las conclusiones que se alcanzan en la parte final del estudio.

4.1.1 El problema de definir “lo rural”

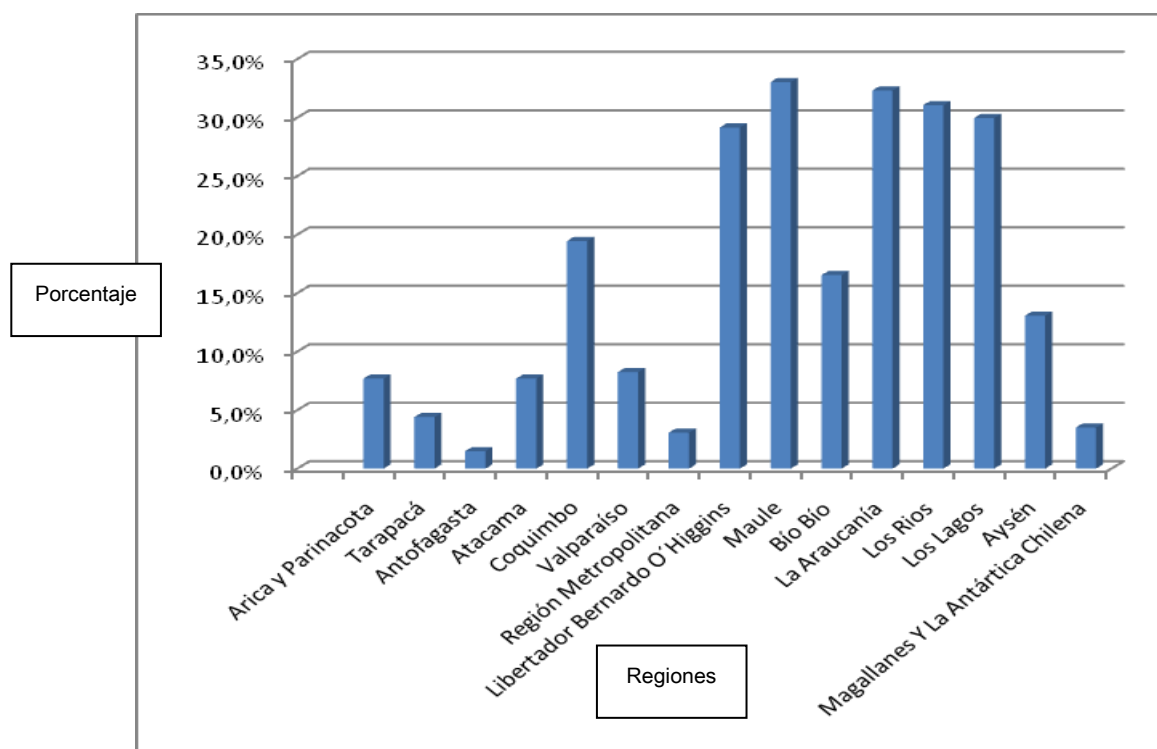
Debemos determinar, entonces, cuál criterio usaremos a la hora de definir como rural o no una comuna, o cómo hoy lo define el INE, cuál es el grado o nivel de ruralidad sobre el cuál una comuna debe considerarse rural. Para esto, se considera que lo ideal debiese ser seguir la lógica que nos reseñaba un documento antes citado de RIMISP, donde se establece un total de 8 tipos diferentes de comunas según su grado de ruralidad, actividad económica y cercanía a centros urbanos. Sin embargo, avanzar en tipologías de comunas rurales no representa los objetivos del presente estudio.

Si perjuicio de ello, pretenderé mostrar de manera simple, cuáles son o debiesen ser consideradas Comunas Rurales en Chile, teniendo en cuenta lo que señala RIMISP cuando una comuna se define, bajo su mirada, como rural, “se está considerando a la totalidad de la población residente en ella como perteneciente a la categoría de rural. Por el contrario, la definición oficial de ruralidad se aplica en Chile a escala de asentamientos humanos específicos. Por ende, la comparación entre ambas medidas no puede ser directa”⁹⁷. Además, implica que esta mirada, y otras que en el documento se han mencionado, considerarán a una mayor cantidad de personas viviendo en condición de ruralidad, lo que claramente

⁹⁷ Berdegúe, J. et. al. (2010). *Comunas Rurales de Chile*. Santiago: Documento de Trabajo Programa Dinámicas Territoriales Rurales RIMISP, N°60. Pág. 10

afectará la manera de diseñar, focalizar e implementar las políticas públicas en el mundo rural.

GRÁFICO NÚMERO 2.- Porcentaje de población regional que vive en ruralidad por cada Región, según datos de 2009.

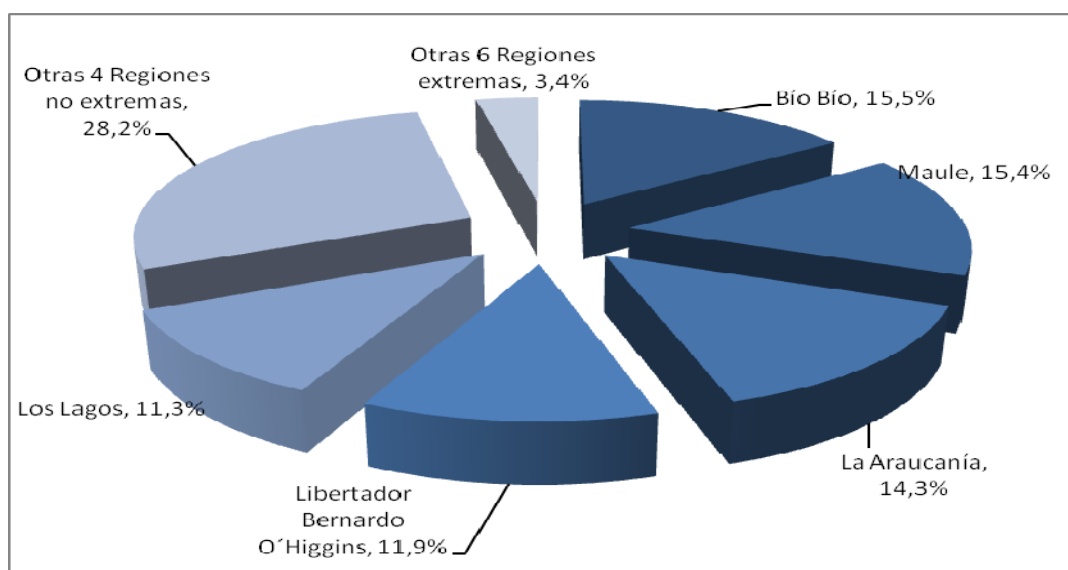


Fuente: Construcción propia con datos de Encuesta Casen 2009.

La información oficial, el último Censo de Población (2002) y la última Encuesta de Caracterización Socioeconómica (2009), nos permite identificar, en primer lugar, cuál es la proporción de población que vive en el mundo rural en las diferentes regiones del país. El gráfico número 2 muestra que las regiones de El Maule y de La Araucanía tienen un mayor porcentaje de su población viviendo en ruralidad. Si analizamos los datos en relación al total nacional de población rural, como

muestra el gráfico número 3, tenemos que en 3 regiones del país (Bío Bío, El Maule y La Araucanía) tienen más del 45% de la población rural, y que, sumadas a la población rural de las regiones de O'Higgins y de Los Lagos, representan más de dos tercios del total de la población rural chilena.

GRÁFICO 3.- Porcentaje del total de población rural a nivel nacional, que vive en cada Región, según datos de 2009.⁹⁸



Fuente: Construcción propia con datos de Encuesta Casen 2009.

En segundo lugar, y al revisar información del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), a cargo de la SUBDERE, y siguiendo los criterios del INE, con datos de 2009, podemos apreciar, que existen 82 comunas en todo el país definidas como de alta ruralidad (más del 60% de su población viviendo en zonas rurales), 75 comunas definidas como mixtas (con un 40 a 60% de su población

⁹⁸ Por Región Extrema se entiende la Región de Arica y Parinacota, Región de Aysen y Región de Magallanes

viviendo en zonas rurales) y las 188 comunas restantes pueden catalogarse como predominantemente urbanas, es decir, este simple ejercicio, nos muestra que más del 45% de las comunas de Chile pueden ser consideradas como rurales. En el Anexo 2, podemos revisar el listado, confeccionado por el autor, de las comunas de alta ruralidad y las comunas con ruralidad mixta, con datos obtenidos desde el SINIM.

Para concluir la revisión de cuáles son las comunas rurales, con la información hasta acá recopilada en la lógica de los objetivos planteados en el estudio, se puede realizar el ejercicio de observar, cuáles comunas de alta ruralidad pertenecen a las regiones que tienen a su vez la mayor cantidad de población rural, significaría una importante información, ya que es de suponer (por el nivel de acceso a servicios y la presencia de actividades económicas alternativas a las silvoagropecuarias, entre otros factores) que la realidad y necesidades de una comuna con alta ruralidad en una región eminentemente rural, deben ser distintas a una comuna con similar nivel de ruralidad, pero inserta en regiones con mayor cantidad de polos urbanos. Es así como la Tabla Número 4 muestra cuáles de las 82 comunas de alta ruralidad, según la cantidad de población rural que tienen, se encuentran en las 5 regiones (Bío Bío, Maule, La Araucanía, O'Higgins y Los Lagos) que tienen más del 65% de la población rural del país.

TABLA NÚMERO 4.- Municipios de alta ruralidad, que pertenecen a las 5 comunas que tienen la mayor cantidad de personas viviendo en condición de ruralidad, según datos del año 2009.

Nº	Municipio	% de Ruralidad	Nº	Municipio	% de Ruralidad
1	PUMANQUE	100,00%	29	PENCAHUE	68,88%
2	COCHAMÓ	100,00%	30	TIRUA	68,56%
3	CURACO DE VÉLEZ	100,00%	31	PICHIDEGUA	68,39%
4	PUQUELDÓN	100,00%	32	TREHUACO	68,37%
5	PALENA	100,00%	33	VICHUQUÉN	68,01%
6	ÑIQUÉN	92,81%	34	NINHUE	67,58%
7	NAVIDAD	89,13%	35	PUERTO OCTAY	67,13%
8	YERBAS BUENAS	88,78%	36	PERQUENCO	66,50%
9	SAN JUAN DE LA COSTA	88,08%	37	LONQUIMAY	66,38%
10	ALTO BIOBÍO	81,35%	38	PORTEZUELO	66,01%
11	RANQUIL	80,75%	39	SAN PABLO	65,81%
12	PLACILLA	78,02%	40	FREIRE	65,12%
13	ROMERAL	77,88%	41	PINTO	64,73%
14	CURARREHUE	77,59%	42	CALBUCO	64,60%
15	RÍO CLARO	76,40%	43	SAGRADA FAMILIA	64,42%
16	GALVARINO	76,39%	44	COLBÚN	64,39%
17	ERCILLA	76,29%	45	MELIPEUCO	64,21%
18	SAN CLEMENTE	75,70%	46	COBQUECURA	63,99%
19	LAS CABRAS	75,64%	47	VILCÚN	63,83%
20	PUYEHUE	73,78%	48	SAN NICOLÁS	63,36%
21	RETIRO	73,09%	49	TENO	63,28%
22	PALMILLA	72,68%	50	PELARCO	62,64%
23	SAAVEDRA	70,54%	51	RÍO NEGRO	62,54%
24	LONGAVÍ	70,52%	52	MALLOA	62,41%
25	LOLOL	70,51%	53	LUMACO	62,21%
26	PAREDONES	70,02%	54	CHONCHI	60,89%
27	QUEMCHI	69,75%	55	SAN FABIÁN	60,69%
28	COIHUECO	69,15%			

Fuente: Construcción propia con datos de SINIM.

Esta Tabla, muestra que no son todos los municipios de alta ruralidad los que forman parte de las regiones con mayor ruralidad, por lo que es de suponer que

las 27 comunas de alta ruralidad, que no están en estas regiones, debiesen tener un trato diferente, por encontrarse en contextos regionales distintos.

Es necesario, entonces, reconocer la heterogeneidad de los territorios y, por ende, de las Municipalidades chilenas, si se pretende implementar programas eficientes que apunten a la superación de la pobreza. Lo anterior, está en la línea de lo manifestado por la Asociación Chilena de Municipalidades, que al abordar el tema de una reforma normativa al sistema municipal chileno, señala la necesidad de “construir una tipología legal flexible de municipios que de cuenta de su heterogeneidad y diversidad de tamaño y territorio de modo de construir un sistema competencial y de financiación acorde”⁹⁹.

⁹⁹ Bozán, A. (2008). *Reforma Municipal*. Santiago: Comisión Reforma Municipal de la Asociación Chilena de Municipalidades. Pág. 40

4.2 LA EXPERIENCIA LOCAL

En el capítulo anterior, se avanzó en entregar un marco referencial que nos permita entender el contexto en que las municipalidades rurales se desenvuelven y cómo asumen el fomento productivo en pos de avanzar hacia el desarrollo de sus comunidades y territorios. El marco teórico construido como referencia del presente estudio, nos permite ahora abordar el tema central de éste capítulo: la visión que se tiene en la práctica del rol que juegan las municipalidades chilenas de territorios rurales en el fomento productivo y en el desarrollo de sus comunidades.

El instrumento aplicado en la entrevista de cada informante clave, el que tratamos en detalle en el apartado 1.3.1, será analizado en función de algunas dimensiones y variables, que se identifican como centrales, para rescatar la experiencia y conocimientos de cada uno de los entrevistados.

4.2.1 El hablar de los Informantes Claves

El análisis cualitativo integra la información de las distintas fuentes de información primaria obtenidas mediante aplicación de las entrevistas en profundidad. En resumen, se realizaron seis (6) entrevistas a informantes claves, de los cuales dos (2) personas viven actualmente en regiones distintas a la Región Metropolitana (Región de Arica y Parinacota y Región de Los Ríos), y los cuatro (4) restantes tienen experiencia laboral en diferentes comunas rurales de Chile.

Para el trabajo de Tesis se entrevistaron a un total de seis informantes claves. Se entrega a continuación una referencia de cada perfil de los informantes claves que participaron de la investigación, en el Anexo 3 se puede revisar el medio de contacto electrónico para cada uno de los entrevistados por si se deseara profundizar más en este u otros temas relacionados con el estudio.

- **Experto Académico:** Se trata de Sergio Gómez E., sociólogo chileno egresado de la Universidad Católica y con estudios de post grado en Gran Bretaña y Brasil. Con dilatada actividad docente, de pre y post grado, en universidades chilenas y brasileras. Actualmente, se desempeña como Consultor Oficina Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), para América Latina y El Caribe.
- **Profesional del Municipio:** Se trata de Marta Trujillo H., Asistente Social de la Universidad de Chile, que trabaja en la Municipalidad de Padre Hurtado

como encargada de la Oficina de Fomento Productivo desde hace un par de años. Con una dilatada experiencia en el mundo municipal desempeñando diferentes cargos en varias Municipalidades de la zona central de Chile.

- **Profesionales con experiencia laboral en el área de desarrollo local**

1. **Profesional 1:** Leandro León C., Ejecutivo de Proyectos de una empresa privada relacionada con la ejecución y desarrollo de proyectos de innovación agraria en la ciudad de Arica. Con experiencia laboral en Municipalidades rurales del norte del país y con actividades sociales de desarrollo agropecuario.
2. **Profesional 2:** Alberto Ramírez F., Consultor en Desarrollo Rural de la FAO para América Latina y El Caribe, y que tiene experiencia laboral como encargado de Fomento Productivo en una Municipalidad del norte del país.
3. **Profesional 3:** Alejandra Vásquez S., Egresada del Magister en Desarrollo Rural de la Universidad Austral de Chile, con dilatada experiencia en el trabajo en actividades sociales de desarrollo agropecuario en varias Municipalidades del sur de Chile.

4. **Profesional 4:** Francisca Araya K., Profesional Independiente, con experiencia laboral en municipalidades rurales del norte de Chile y de Sudamérica durante 2009 y 2010.

El análisis de las entrevistas realizadas, se desarrolló a nivel descriptivo, en base a las tres dimensiones identificadas como relevantes para el estudio en la Metodología, las que a su vez, se desagregan en variables, como queda reflejado en la Tabla Número 5. Es decir, el análisis es sobre cada una de las variables identificadas, y busca mostrar, en lo posible, una perspectiva en común de la mirada desde los informantes claves, sobre cada dimensión y variable. Por lo tanto, cabe señalar, que el análisis no es sobre cada una de las preguntas que conforman la pauta de entrevistas, ya que dicha pauta representa una guía orientadora de la conversación que se sostiene entre el investigador y el entrevistado, y no un cuestionario que se aplicó a cada uno de ellos.

TABLA NÚMRERO 5.- Dimensiones y Variables para el Análisis Cualitativo de las Entrevistas en Profundidad a los informantes Claves.

Dimensión	Variables
1.- Marco Conceptual y el fomento productivo a nivel municipal	a) Ruralidad y Municipio Rural b) Territorio y Desarrollo Rural c) Fomento Productivo a nivel municipal
2.- Institucionalidad Municipal Rural Chilena, sus funciones principales y las dificultades para llevarlas a cabo.	a) Orgánica y Principales Funciones b) Facilitadores y Obstructores del Fomento Productivo
3.- Actores, Articulaciones y Modelos Asociativos Relevantes	a) Actores b) Articulaciones y Asociaciones

Fuente: Construcción Propia

1.- Marco Conceptual y el Fomento Productivo a Nivel Municipal: cabe destacar que en esta dimensión, todos los entrevistados, salvo, por razones lógicas, el Informante Clave del Perfil Experto Académico, consideran que sus opiniones son fruto del trabajo en terreno más que la revisión exhaustiva y actualizada de la teoría y los conceptos que se abordaron durante la entrevista. Sin embargo, y pese a ello, todas las opiniones están en la línea y son concordantes con los resultados del análisis bibliográfico.

a) Ruralidad y Municipio Rural:

Es una constante el que todos los entrevistados consideren pertinente y adecuado referirse a la ruralidad como un concepto más amplio que el que tiende a entregarle la estadística oficial, considerando para su definición variables más cualitativas y que den valor a la realidad actual del mundo rural. Destaca, en este sentido, una opinión de los entrevistados, que señala como *“fundamental a la hora de definir ruralidad, el tipo y nivel de relaciones personales que establecen los habitantes de determinado territorio, independiente de la dimensión del mismo y de cuanta gente viva en él”* (Entrevista a Experto Académico, realizada el martes 11 de enero de 2011).

En cuanto a la Municipalidad Rural, ésta se ve como una institución similar a una definida como urbano, diferenciándola casi solamente por el contexto socio-productivo en el que se encuentra.

b) Territorio y Desarrollo Rural:

Concuerdan los entrevistados en señalar que es fundamental el considerar al territorio a la hora de trabajar en temas de desarrollo rural, definiéndolo como un paso obligado para emprender iniciativas que se deseen sean exitosas en materia de fomento productivo a nivel local.

Coinciden, además, con diferentes matices eso sí, en ver como conceptos ligados y casi inseparables, el enfoque territorial y el desarrollo rural, al respecto destaca una opinión que señala que es difícil *“separar el enfoque territorial del desarrollo rural, ya que para mí el desarrollo rural implica el territorio y como mencioné antes, el territorio es una definición del espacio que trasciende lo material, incluyendo todos los componentes del espacio, que van desde la biodiversidad, las personas (con sus componentes sociales, económicos, etc.), la geografía (tierra, mar, ríos, clima, etc.), la contaminación, los problemas, etc. En general el territorio incluye todo. Requiere una visión holística y sistémica”* (Entrevista Profesional 3, realizada el martes 28 de diciembre de 2010).

c) Fomento Productivo a Nivel Municipal:

En esta variable es donde aparecen coincidencias más concretas entre los entrevistados, ya que no dudan en señalar que la Municipalidad rural chilena, si bien, lo tiene como una función, ejecutan las acciones directas de fomento productivo, en un nivel muy secundario en su “escala de prioridades”,

dependiendo mucho de la voluntad política de la autoridad municipal y de la preparación técnica del equipo de trabajo municipal; además de la disponibilidad de recursos financieros que permitan su ejecución.

Concuerdan, además, con la visión en cuanto debiese ser, o es, el objetivo central de las oficinas o áreas de fomento productivo a nivel comunal; siendo importante destacar la opinión, en este sentido, que señala sobre la función de dichas unidades *“es que las personas se logren sustentar en el tiempo con su actividad productiva o comercial, que las personas puedan trabajar con otros de manera asociada y que su actividad (sea comercio, producción o servicios) perdure en el tiempo y le permita mantener a sus familias y, porque no, mejorar su situación actual”* (Entrevista a Funcionario Municipal, realizada el jueves 30 de diciembre de 2010).

Una opinión que no se puede obviar al respecto, es la que señala que *“los municipios deberían enfocarse, o poner el énfasis de su quehacer en la superación de la pobreza más que en el fomento productivo más grande, esta función (el fomento productivo) si no tiene los recursos (como es ahora) no tiene mucho sentido, el municipio tiene muy poco que hacer al respecto”* (Entrevista a Experto Académico, realizada el martes 11 de enero de 2011).

2.- Institucionalidad Municipal Rural Chilena, sus Funciones Principales y las Dificultades para Llevarlas a Cabo: en esta dimensión, se encuentran las mayores divergencias de conocimientos a priori entre los entrevistados, pudiendo deberse a que no existía en todos un conocimiento a cabalidad de la institucionalidad municipal chilena. Sin embargo, existe una total concordancia en cuanto a las opiniones en general de todos los entrevistados. Por razones lógicas, el Informante Clave del Perfil Funcionario Municipal, resulta un gran aporte en el análisis de esta dimensión.

a) Orgánica y Principales Funciones Municipal

Hay cierto nivel de concordancia a la hora de señalar que la orgánica municipal, si bien, considera la Unidad o Departamento de Fomento Productivo, no se encuentra diseñada para que dicha unidad ejerza con autonomía y propiedad la función que tiene encomendada.

Las concordancias continúan al momento de enumerar el listado de funciones prioritarias para las municipalidades rurales (y urbanas) chilenas, donde destacan la educación, salud y vivienda; relegando como se dijo anteriormente, el fomento productivo directo, a funciones secundarias.

b) Facilitadores y Obstructores del Fomento Productivo

Al abordar esta variable, los entrevistados señalan varias ventajas asociadas a la municipalidad como institución, versus otros organismos (tanto públicos como

privados), para hacerse cargo de mejor manera del fomento productivo de sus comunidades. Un listado de ventajas que puede sintetizarse en la cercanía del municipio con su gente, transformarse en lo que suele denominarse, la primera cara visible del Estado en el territorio.

En este sentido, resulta interesante la opinión que señala que *“la presencia en el territorio es clave, eso desencadena en la capacidad logística para llegar a todos los rincones, sobre todo en comunas extensas, y eso, por añadidura, le da un conocimiento local, que el resto de las instituciones no tienen... cuestiones tan básicas como la cantidad de subsidios que ha recibido una determinada familia o la historia en el desarrollo de proyectos que tiene una determinada comunidad”* (Entrevista a Profesional 2, realizada el martes 04 de enero de 2011).

Por otro lado, hay una opinión unánime al señalar que dentro de las principales desventajas de la municipalidad se encuentran: la disponibilidad de recursos; la relación entre las normativas de aplicación y ejecución de los diferentes programas de fomento productivo que se implementan en el territorio versus las necesidades reales de la comunidad; y la politización de la acción municipal, que es un sesgo que muchas veces determina y focaliza intervenciones, olvidando la real necesidad y/o oportunidad de ciertas acciones municipales.

En esta línea, destacó, la opinión que señala que *“la gran desventaja es como premisa del Estado (real por lo demás) que dice “los recursos siempre serán*

escasos frente a la cantidad de demandas”, el sector rural esta fuera de las prioridades puesto que concentra un bajo número de habitantes o demandantes” (Entrevista a Profesional 1, realizada el miércoles 29 de diciembre de 2010).

3.- Actores, Articulaciones y Modelos Asociativos Relevantes: en esta dimensión, los entrevistados concuerdan en identificarla como la que más tiene materia pendiente en la realidad rural chilena, ya que, si bien, reconocen (y concuerdan en ello) la presencia de variados actores, no dudan en señalar, que muchas veces sus acciones son muy restringidas a sus áreas específicas y no se articulan con los demás actores presentes en el territorio. Reconociendo todos, la falta de protagonismo que en esta materia tiene la municipalidad, y que es esta una materia que las municipalidades rurales chilenas debieran mejorar, si pretenden de verdad cumplir con su rol de promotores del desarrollo (económico, cultural y social) de sus comunidades.

a) Actores

Dentro de los actores presentes, tanto la pauta de entrevista como el habla de cada uno de los entrevistados, tendía a diferenciarlos según esfera de acción: teniendo así, actores del Estado, actores del mundo privado empresarial y actores de la sociedad civil. Todos confluían en el territorio, cabiéndole a la Municipalidad la difícil misión (que en la realidad, no se cumple de la mejor manera), de poder articular el accionar de todos.

Los entrevistados concuerdan en señalar la presencia en los territorios rurales, como protagonistas del fomento productivo, a las mismas instituciones y programas públicos recogidos en el análisis bibliográfico (señalando con mayor reiteración los de la línea agro productiva, como INDAP y del financiamiento del micro emprendimiento familiar, como FOSIS, SERCOTEC y CORFO).

Los aportes de sus opiniones vienen en materia de reconocer otros actores que participan en el fomento productivo a nivel local. Es así, como se señala, que el principal actor debiese ser la comunidad misma, las personas que viven en el territorio rural, se destaca la opinión que señala que a la hora de hablar de protagonistas se debe considerar *“de partida a la gente, la gente que demanda y que va a recibir las acciones que se denominan como de “fomento productivo”, además de las personas, los “técnicos”, que trabajan directamente en terreno implementando esas acciones”* (Entrevista a Profesional 4, realizada el miércoles 29 de diciembre de 2010).

Hay acuerdo también, al señalar la presencia de la gran empresa, que en muchos territorios rurales juegan un rol crucial en la economía rural, al ser una importante fuente de empleo (*“pero ojo con la calidad de ese empleo”* (Entrevista a Profesional 2, realizada el martes 04 de enero de 2011)), de demanda de servicios y de productos que, generalmente, están en condiciones de ofrecer los habitantes de dicho territorio.

Por último, se señala como protagonista en la materia a diferentes organizaciones de la sociedad civil (aunque está la opinión que se trata de *“una sociedad civil muy raquítica”* (Entrevista a Experto Académico, realizada el martes 11 de enero de 2011)) que participan activamente en el mundo rural, considerando eso sí que se encuentran, sobre todo las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), en la curva descendente de su desarrollo o importancia relativa, producto de que su financiamiento ha ido disminuyendo, debido a que Chile ya no es prioridad para la ayuda financiera internacional como sí lo fue hace 20 o 10 años atrás. Se identifican como actores que debiesen estar, pero, en la práctica, no existen, son las *“universidades, públicas y privadas, sin duda podrían hacer mucho más, no las culpo, tampoco están enfocadas a prestar el servicio educativo, pero tienen una nula influencia en la comunidad”* (Entrevista a Profesional 2, realizada el martes 04 de enero de 2011).

b) Articulaciones y Asociaciones

En esta variable, los entrevistados son consistentes en señalar que la articulación del accionar en materia de fomento productivo a nivel del territorio rural, debiese emanar desde lo público y, fundamentalmente, desde la municipalidad, situación que está lejana de ser una realidad para la mayoría o el común de las municipalidades rurales chilenas; no solo por temas de falta de capacidad técnica y operativa de éstas, sino que, también, producto de la manera en que se

estructura la toma de decisiones y en que se mueven los flujos de financiamiento dentro del Estado chileno.

Por otro lado, las opiniones de los entrevistados concuerdan en reconocer como importante el tema de las articulaciones o encadenamientos productivos que tienen a darse en el territorio rural, reconociendo que se tratan de articulaciones funcionales a los intereses particulares de las empresas involucradas en los mismo y que dependerá mucho de cada industria (del nivel de avance de cada productor) la relación que se establezca y, como consecuencia de ello, el efecto, positivo o negativo, sobre el desarrollo económico de todo el territorio rural y de todos los habitantes del mismo.

Es destacable, en este sentido, la opinión que nos señala, por ejemplo, *“en el mundo de las forestales, ahí como ellos están obligados a meterse en los territorios, por eso “salen colados” los liceos de Arauco y de Constitución en los más altos puntajes (en SIMCE y PSU), porque si Angelini quiere que sus buenos ejecutivos estén al lado de las plantas, tiene que tenerles buenas escuelas para sus hijos y, además, el tipo se dio cuenta que no puede tener escuelas segmentadas, sino que tienen que ser abiertas a la comunidad, entonces, ese tipo de impacto es muy territorial, porque el muchacho pobre de Arauco accede al mismo buen nivel de educación que el hijo de los altos ejecutivos forestales”* (Entrevista a Experto Académico, realizada el martes 11 de enero de 2011).

Todo lo anterior, nos entrega la visión que tienen diversos profesionales que se desenvuelven en distintas dimensiones del espacio de lo que hoy se define como rural. La mirada de los entrevistados, con mínimos matices y ciertos énfasis distintos, pero complementarios, condice al compararlas entre todos ellos, y se enmarcan dentro del mismo marco que sirve de referencia para el presente estudio, por lo que son de gran utilidad para complementar el análisis y permitir construir las conclusiones generales del estudio.

4.2.2 La Mirada del Experto Académico

Es pertinente en esta parte del análisis hacer una mención especial al aporte que la entrevista en profundidad, realizada al Experto Académico, significó para el presente documento. Es así como, en los siguientes párrafos, destacaremos algunos pasajes de dicha entrevista, donde se entregan conceptos y fundamentos que aclaran la pregunta de investigación y resultan de gran relevancia a la hora de dar forma a la respuesta que el análisis bibliográfico y de las entrevistas permitirá desarrollar más adelante. Para esto revisaremos tres ámbitos fundamentales para el estudio, y que fueron abordados durante la entrevista al experto, a saber: el territorio, el mundo rural y el aparato público chileno en el territorio.

1.- El Territorio. Al abordar el tema del territorio, el entrevistado señala que la perspectiva territorial tiene una enorme potencia a la hora de pensar en el desarrollo de una comunidad; “esta perspectiva territorial se refleja en una identidad derivada de la ocupación de un territorio en particular”, identidad que, a la hora de definir el devenir de un territorio (ya sea en temas de superación de pobreza o de decisiones o comportamientos sociales), es más fuerte que todo lo demás, como la clase social, los partidos políticos, las creencias religiosas, etc.

Reconoce que desde el mundo de las ciencias sociales y económicas, a la visión territorial se le tenía “un profundo desprecio”, cuando la realidad apuntaba al hecho que compartir un territorio le entrega a las personas el sentido de

pertenencia y, por ende, la noción de identidad común, lo que es mucho más importante que todas las estratificaciones o tipificaciones que, tanto el mundo académico, como la autoridad política, se realizan para implementar las diferentes acciones en un espacio determinado.

Señala también, que el territorio debe ser visto como una globalidad, y como tal abordarlo. Globalidad en la que existen estructuras económicas, culturales y sociales, todas con una especificidad distinta, y que, por ende, todas deben tomarse en cuenta a la hora de enfrentar cualquier tema con una perspectiva territorial.

2.- El Mundo Rural. El entrevistado, en línea con la bibliografía revisada, concuerda en señalar que lo que determina el tema de lo rural es de manera fundamental “el tipo de relaciones sociales que se establecen en el territorio”. Todas las demás definiciones o aproximaciones, no dan cuenta de lo que en realidad es hoy el mundo rural; tal es el caso, de definiciones basadas en la densidad poblacional y la actividad económica que predomina.

Estas relaciones sociales se centran en el conocimiento personal y la cercanía, no es un tema de confianzas o amistades, las que pueden no existir incluso; sin embargo, las relaciones sociales que se establecen en el mundo rural tienen un componente personal predominante, con una fuerte base en las relaciones vecinales e incluso de parentesco familiar.

Es esta especificidad de lo rural lo que le da una mayor potencialidad que hablar meramente de “lo local”, ya que la ruralidad lleva asociada este tipo de relaciones personales que construyen en definitiva la identidad, noción que es muy propio de lo rural.

3.- El Aparato Público en el Territorio. En Chile, “la Regionalización se hizo mirando la estructura de los cuarteles militares”, no mirando los territorios o las identidades locales; razón por la cual, esta división en la gran mayoría de los casos, no existe. Nuestros territorios, salvo muy pocas excepciones, no tienen la madurez suficiente como para identificarse como espacios regionales con identidades comunes, lo que llevó a construir “una estructura burocrático-administrativa que no toma en cuenta estas cuestiones” como la identidad territorial. Chile, tiene un Estado muy centralista, donde hay una enorme disparidad de poder y atribuciones entre los diferentes niveles de la administración, y que más encima tienen poco o nada de diálogo entre ellos.

En cuanto al financiamiento, los recursos al interior del Estado se distribuyen desde el centro hacia los niveles locales, y “en esa distribución muy poco les importa si el destino de esos recursos es lo que de verdad falta en los territorios o es lo que la gente quiere, pide o necesita”. La municipalidad recibe desde el nivel central, de los diferentes sectores del Estado, estos recursos y, además de ello, las directrices y prioridades de inversión y/o destino de los mismos, por lo que le

queda muy poca capacidad de decisión, lo que se agrava aún más ante la baja disponibilidad de recursos propios de las municipalidades rurales chilenas, lo que es efecto de la normativa en la materia.

Si consideramos que es una condición esencial del enfoque territorial del desarrollo, la capacidad del gobierno local de poder decidir cómo invertir los recursos, en función de la cercanía, de la voluntad de la gente y de los problemas reales de un territorio, es decir, la capacidad de articular el interés de Estado con la realidad local; tenemos que en Chile, al no existir esa capacidad, estamos lejos de tener este enfoque en la gestión pública. Esto no impide que sí existan (o hayan existido) casos exitosos al respecto, pero “estos siempre dependerán de la voluntad de la autoridad responsable del territorio y de la madurez regional existente”, citando el caso de finales de los 90 y casi toda la primera década del 2000 en el Bío Bío, cuando estuvo bajo la administración del Intendente Jaime Tohá, que “es una persona que cree en este enfoque”.

En materia productiva, “los municipios rurales debieran jugar un papel importante en el apoyo de los trabajadores por cuenta propia”, y el entrevistado, reconoce que en este punto “existe una debilidad conceptual, ya que todos seguimos muy pegados en la cosa campesina” y se requiere una mirada desde el reconocimiento de la multiactividad de este actor del territorio rural. Además, de olvidar el paradigma que este trabajador por cuenta propia es un emprendedor que se

transformará en un pequeño empresario, que luego terminará exportando, ya que se trata de “un tipo que tiene otra lógica”, lógica que se aplica al pescador, al pequeño minero, al minorista comercial o transportista; y lógica que debe reconocerse y comprenderse en el territorio.

Acá, es donde el entrevistado encuentra una oportunidad muy poderosa para que el municipio intervenga fuertemente y asuma un verdadero rol en la promoción de la mejora en la calidad de vida de la comunidad. Sin embargo, ello, requiere un marco institucional y normativo que abra de verdad la mirada y el abordaje hacia el reconocimiento de la multiactividad en contraste con las miradas sectoriales que hoy predominan en la implementación de políticas y programas públicos.

Concluye el entrevistado, mencionando que las municipalidades rurales “tienen mucho por hacer en el mundo del trabajo y en el tema del trabajador por cuenta propia en particular, en todo lo que es superación de la pobreza, más que en fomentar o desarrollar grandes polos productivos o convertir a la comunidad a iniciativas que alguien determino atractivas para los mercados globales”. Esto debe quedar en manos del sector privado, que la empresa (grande o pequeña) decida donde dirigir sus esfuerzos, donde el municipio deberá preocuparse que las relaciones que se establezcan no sean tan asimétricas, pensando siempre en que sus mayores esfuerzos deben apuntar a la superación de la pobreza desde la

mirada de apoyar el funcionamiento de los trabajadores por cuenta propia, independiente a la actividad económica a la que se dediquen.

El Experto Académico entrega una perspectiva crítica con respecto a la situación actual con que la autoridad aborda al mundo rural; reconociendo por una parte, que la definición centrada en variables demográficas y económicas de la ruralidad y, a su vez, dicotómica y contrapuesta a las zonas urbanas, oculta la verdadera importancia que tiene el mundo rural; y, por otra parte, lo importante de poner en primera línea como sujeto de análisis y de implementación de políticas públicas al territorio. Consideraciones que no podrán soslayarse a la hora de realizar el análisis final del presente estudio.

4.3 FACTORES CONDICIONANTES Y POSIBLES PERSPECTIVAS

Continuando con el análisis, se observa, que hoy el fomento productivo a nivel de las municipalidades rurales, es más que nada un nombre dado a una Oficina o Departamento del municipio, y que, una efectiva promoción del nivel productivo comunal no se realiza, ya que las municipalidades con alta población rural, se transforman en canalizadoras y ejecutoras de programas sectoriales emanados desde el nivel central, limitando su función, en este ámbito, a movilizar de la mejor manera posible los recursos hacia la comunidad, para el óptimo aprovechamiento de dichos recursos, sin siquiera evaluar el real aporte de esas iniciativas en el estatus productivo de la comunidad.

Esta situación está dada por las características propias del funcionamiento del Estado por un lado, y por otro, por las condiciones propias del contexto de ruralidad en que se encuentran estas municipalidades. En primera instancia, el Estado chileno, en los hechos, otorga a las Municipalidades funciones más administrativas que de Gobierno Local, dejando las grandes decisiones y una mayor disponibilidad de recursos en otros niveles del aparato público.

En segunda instancia, las realidades y las necesidades propias y características de la ruralidad, obligan a funcionar a las municipalidades en contextos para los que las reglas no fueron planificadas. Dispersión y baja densidad poblacional,

actividades productivas que ya no están del todo enfocadas en el sector piscisilvoagropecuario, migración de la población económicamente activa y jóvenes estudiantes hacia polos urbanos, encadenamientos comerciales más complejos, políticas públicas sectoriales que no han reflejado del todo este cambio de contexto, etc.; dan cuenta de una nueva situación, en que la autoridad local, con pocas atribuciones y recursos, debe realizar sus funciones. Funciones, en la que no figura como primordial, el fomento productivo.

Por ende, transformar a la municipalidad rural chilena en un real agente promotor de desarrollo, se transforma en una problemática considerando la situación actual; y que para resolverla, requiere de nuevas miradas al tema, asomando el territorio y la identidad como factores posibles de considerar en el debate. En este sentido, el análisis bibliográfico nos permite contextualizar el escenario en que nos encontramos y rescatar aspectos que se consideran relevantes a la hora de encontrar la respuesta a la pregunta de investigación.

Es así, como el enfoque territorial del desarrollo rural, sumado la nueva mirada con que debe entenderse lo rural, le exigen nuevos desafíos a la autoridad encargada del diseño e implementación de las políticas públicas a nivel local, esperando de ellas, abordajes globales y multidisciplinarios que busquen dar solución a las necesidades surgidas desde esta nueva manera de concebir el mundo rural chileno.

Como vimos en el análisis bibliográfico: debiese ser el territorio el nuevo sujeto de las políticas de desarrollo rural, que ya no es sinónimo solamente de crecimiento de los ingresos silvoagropecuarios de las familias y de las unidades productivas emplazadas en zonas rurales, por lo que se requiere de habilidades heterogéneas y de diversas miradas profesionales y técnicas para asumir esta tarea en el nuevo contexto en el que nos encontramos.

El análisis de las entrevistas en profundidad nos refuerza la existencia de esta problemática, al señalar que la función del fomento productivo, si bien, está y debe estar presente en la mayoría de las municipalidades chilenas (función asociada a municipios rurales en mayor proporción que a los urbanos, producto que en estos últimos esta función la asumen Oficinas de empleo y/o emprendimiento), se trata de una función secundaria para la autoridad comunal; ya que, sus prioridades dicen relación con la educación, salud y vivienda; lo que considerando al lógica de financiamiento municipal, resta capacidades (de recursos humanos y financieros) para que la municipalidad asuma con éxito la función del fomento productivo.

Como se dijo antes, si se pretende avanzar hacia la solución de esta problemática, se requiere asumir desde nuevas perspectivas y enfoques la implementación de la política pública en el mundo rural; que deben tener como característica que:

- Terminen con la igualdad entre desarrollo rural y desarrollo silvoagropecuario;

- Revaloricen lo rural, y se deje de considerar como una categoría residual de la urbanidad;
- Reconozcan la importancia del vínculo urbano-rural, destacando la necesidad creciente de interacción desde lo urbano hacia lo rural;
- Pongan el énfasis en la innovación tecnológica, pero olviden el paradigma que nos muestra al trabajador rural como un emprendedor que se transformará en un pequeño empresario que luego terminará exportando;
- Exijan reformas institucionales, que apunten hacia una descentralización efectiva y hacia un fortalecimiento del gobierno local, dotando a las Municipalidades, de mayor autonomía financiera y discrecional.

Lo anterior, más que una nueva estructura u orgánica municipal, requiere de reorientar los esfuerzos de la municipalidad rural hacia la superación de la pobreza de toda su comunidad, teniendo este norte en todas sus funciones primordiales (salud, vivienda y educación), y que en materia productiva, se concentre en el fomento del empleo, en general, y apoyando a los trabajadores por cuenta propia, en particular, además, de allanar el escenario para que el resto de los actores del territorio asuman el protagonismo que les cabe en temas de desarrollo productivo, disminuyendo los riesgos de la asimetría en las relaciones de estos actores.

En síntesis, el esfuerzo del Estado debiese estar concentrado en dotar de mayor autonomía a las municipalidades rurales; mientras que éstas, por su parte,

entendiendo el contexto en que se encuentran y la importancia de reconocer el real valor del mundo rural y del territorio, debiesen reconocer sus reales potencialidades y ser facilitadores del crecimiento productivo de sus comunidades, y asumir dicha labor, al igual que todo el resto de sus funciones, desde la perspectiva de tener como principal objetivo, conseguir la superación de la pobreza.

CONCLUSIÓN

La realización del presente estudio permite comprobar que, pese a los esfuerzos emprendidos en la materia, a las municipalidades chilenas les cuesta cumplir con el objetivo de transformarse en agentes promotores del desarrollo productivo de sus comunidades, y que están lejos de considerar, de manera formal e institucional, más allá de iniciativas individuales de algunas autoridades, el enfoque territorial en la implementación de sus políticas públicas.

Además, se constata el hecho de que para estas Municipalidades con altos niveles de población rural, cumplir con la función del fomento productivo, explícitamente señalada por la Ley, es un factor de constante tensión para su orgánica y funcionamiento; en cuanto, al no existir diferenciación normativa entre los municipios según su grado de ruralidad, y producto de las características propias y particulares del mundo rural, abordar el tema del fomento productivo en el mundo rural (quizás otros temas también) implica operar bajo los mismos estándares normativos que en una zona urbana, pero ante una realidad completamente distinta, en términos de territorio, de ingresos municipales, de ingresos de los hogares, de actividades productivas, de conformación socio-demográfica y de muchos otros factores. Resultando importante definir y diferenciar nuevos tipos

(legales y flexibles) de Municipalidades, que permitan dar cuenta de la heterogeneidad y diversidad de población y territorio (ACHM, 2008).

Si consideramos la finalidad (que la Ley explicita) de la municipalidad, en cuanto satisfacer las necesidades de la comunidad y asegurar que la comunidad forme parte del progreso económico, social y cultural, es fundamental que todo esfuerzo municipal debe estar orientado, ante todo, a superar la condición de pobreza de la población que habita en la comuna. Para ello, y como se constató en el estudio, es necesario transformar a la municipalidad en el Gobierno Local efectivo, para que pueda llevar adelante, entre otros, el proceso de superación de la pobreza.

Las cifras de ruralidad y pobreza que entregan los últimos datos oficiales son relevantes a la hora de constatar que la pobreza y la indigencia rural siguen siendo un tema pendiente para la sociedad chilena, además, de poner de manifiesto el contrapunto con la visión que desde otras instituciones, se tiene en cuanto a la magnitud e incidencia que tendría la ruralidad en Chile.

La revisión bibliográfica y el análisis de las entrevistas en profundidad, nos muestra en síntesis que: (i) los temas de pobreza y ruralidad siguen construyendo una realidad que amerita solucionar, producto de las nuevas miradas que amplían el horizonte de lo que se entiende por mundo rural y de las nuevas perspectivas con que se pretende abordar el problema del desarrollo de las personas; (ii) el desarrollo, se trata de un proceso que se inicia a pequeña escala, instalado en

espacios sociales y territoriales descentralizados (Boisier, 2003); (iii) el fomento productivo no es una función exclusiva de la municipalidad, pero si es un área en que está llamada a asumir y a hacerse cargo, pero que en la realidad se ha reflejado en la constitución de Oficinas, Unidades o Departamentos al interior de la estructura municipal que están especializadas en temas de fomento del empleo y crecimiento económico; asumiendo el fomento productivo como una labor orientada a la ejecución de variados programas que, desde el nivel central o regional, requieren de la municipalidad para su implementación; y, (iv), finalmente, la perspectiva territorial del desarrollo rural pone el énfasis en la asociación de actores y visiones que permitan asegurar la inclusión, participación, autonomía, una visión consensuada y el fortalecimiento o construcción de una identidad territorial (MIDEPLAN, 2005).

Contrastando la Hipótesis inicial, con la realidad que la investigación nos permitió conocer, podemos afirmar que efectivamente para las municipalidades chilenas, cuya población tiene altos niveles de ruralidad, asumir funciones relacionadas con el fomento productivo, genera un espacio de tensión permanente, que tiene como consecuencia que la municipalidad sea relegada a un segundo plano, sin incidencia directa y real en el ámbito económico y productivo, asumiendo un rol vinculado con la administración de programas sectoriales emanados desde el nivel central del Estado, e implementando políticas públicas sociales compensatorias,

focalizadas en la satisfacción de necesidades de vivienda, salud y educación de la población rural, y relegando su función en cuanto al fomento del desarrollo.

En síntesis, la investigación realizada, nos permite concluir que se configuran, por un lado, como los principales factores obstaculizadores frente a la demanda de desarrollo productivo de las comunidades rurales, la falta de capacidades de gobierno local que tienen las Municipalidades Chilenas y las características propias del contexto de ruralidad, que complejizan el abordaje en la materia de desarrollo productivo y que aún se enfrentan a programas y políticas sectoriales emanadas desde el nivel central y que no responden necesariamente a enfoques que den cuenta de este nuevo escenario de ruralidad.

En segundo término, a la hora de identificar los principales factores facilitadores, se puede identificar el innegable conocimiento de la realidad del territorio rural en particular que se tiene desde la Municipalidad, y la potencialidad que tiene la autoridad local de asumir su real posición en las dinámicas productivas locales, y desde esa perspectiva asumir las funciones que sí puede asumir con mayor efectividad: como el fomento del empleo y el apoyo a los trabajadores por cuenta propia, además, de realizar las acciones necesarias para disminuir los riesgos de la asimetría en las relaciones de los actores que sí debiesen asumir el protagonismo en el fomento y desarrollo productivo de las comunidades rurales.

Además de alcanzar los objetivos planteados al inicio del estudio, es importante desatacar dos aspectos que resultan relevantes: por una parte, la nueva realidad de la ruralidad chilena, y por otro, las reformas que debiese asumir la administración pública para hacerse cargo de esta nueva ruralidad.

En el primer caso, el estudio nos muestra una nueva manera de entender y de revaloriza el mundo rural, lo que de cierta manera, permite legitimar los esfuerzos que desde el mundo académico, político y social se emprendan en post de mejorar las condiciones en que se desenvuelve lo rural.

Entender esta nueva ruralidad significa superar la visión tradicional, que establecía una coincidencia entre lo rural y lo agrícola, y que, además, consideraba lo rural como una categoría residual de la industrialización y la urbanidad.

Pese a las estadísticas oficiales, que hablan de una creciente des-ruralización del país y del incierto futuro que arriesga dejar lo rural “en la trastienda del desarrollo y crecimiento económico” (SUBDERE, 2004), esta nueva mirada del mundo rural permite, como se señala desde las Naciones Unidas, demostrar que lo rural sigue siendo un “territorio de desarrollo humano posible” (PNUD, 2008).

En segundo término, resulta importante destacar la necesidad que tiene la Administración Pública chilena de profundizar su proceso descentralizador y de repensar su proceso regionalizador, esto, considerando si de verdad se quiere dotar a la administración pública local de herramientas que le permitan de manera

efectiva transformarse en protagonistas de los procesos de mejoramiento de la calidad de vida de sus comunidades. Dicha descentralización y nuevo enfoque del proceso regionalizador, debieran dotar de mayor identidad y autonomía a las municipalidades, permitiendo que se distingan según el contexto territorial en el que se encuentren; superando la situación actual donde, como concordaron los entrevistados, la Municipalidad Rural es en sí una institución idéntica a un municipio definido como urbano, diferenciándose solamente por el contexto socio-productivo en el que se encuentra, pero no así en su estructura, funciones o modos de operar.

Considerando la superación de la pobreza como el fin último de la municipalidad rural, y poniendo al territorio en el punto de partida de toda intervención pública que pretende dar respuesta eficiente a las necesidades de la comunidad; es que se hace necesario orientar los esfuerzos de la gestión pública local en el ámbito del fomento productivo hacia medidas que estén dentro del ámbito real de las capacidades de la municipalidad rural y que apunten directamente a la superación de la pobreza en su contexto particular.

Para ello, el primer desafío del Estado chileno es acompañar este proceso, mostrando una verdadera voluntad política e implementando medidas concretas que estén orientadas a profundizar la descentralización. También, y no menor, es la urgente necesidad de pasar de la administración a la gestión, dotando a las

Municipalidades de las capacidades necesarias para enfrentar desafíos de mediano y largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

Alburquerque, F. (2004). *Desarrollo Económico Local y Descentralización*.

Santiago: Revista de la CEPAL, N°82.

Bengoa, J. (1996). *Pobreza campesina y desarrollo rural*. Santiago: Temas

Sociales del Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR, N°13.

Bentancor, A., Montenegro, F. y Berdegú, J. (2008). *Crecimiento Agrícola y*

Pobreza Rural en Chile y sus Regiones. Santiago: Documento de Trabajo

Programa Dinámicas Territoriales Rurales RIMISP, N°6

Berdegú, J. et. al. (2010). *Comunas Rurales de Chile*. Santiago: Documento de

Trabajo Programa Dinámicas Territoriales Rurales RIMISP, N°60.

Boisier, S. (2003). *El Desarrollo en su Lugar (El Territorio en la Sociedad del*

Conocimiento). Santiago: Universidad Católica de Chile, Instituto de Geografía.

Bozán, A. (2008). *Reforma Municipal*. Santiago: Comisión Reforma Municipal de la

Asociación Chilena de Municipalidades.

Canales, M. (2006). *Metodologías de Investigación Social. Introducción a Oficios*.

Santiago: Ediciones LOM.

Constitución Política de la República de Chile.

Echeverri, R. y Ribero, M. (2002). *Nueva Ruralidad: Visión del Territorio en América Latina y El Caribe*. Panamá: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA.

Fundación para la Superación de la Pobreza (2009). *Umbrales Sociales Para Chile. Hacia una futura política social*. Chile.

Fundación para la Superación de la Pobreza (2006). *Territorialidad de la Pobreza*.

Disponible en:

http://www.serviciopais.cl/info-pobreza-archivo/territorialidad_de_la_pobreza_2006.pdf

Gómez, S. (2008). *La Nueva Ruralidad: ¿Qué tan nueva?*. de Sergio Gómez Echeñique. Santiago: Ediciones LOM.

González, D. (2003). *Gestión municipal para la superación de la pobreza: estrategias e instrumentos de intervención en el ámbito del empleo, a partir de la experiencia chilena*. Santiago: CEPAL.

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Texto refundido de la Ley N° 18.695.

Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Texto refundido de la ley N°19.175.

Lira, L. y Riffo, L. (2006). *Restricciones y Potencialidades de la Estructura Territorial Político Administrativa, para el Desarrollo Regional*. Honduras: CEPAL.

Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile (2010). *Encuesta Casen 2009*.

Disponible en:

<http://www.mideplan.cl/casen/Estadisticas/pobreza.html>

Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile (2005). *Conceptualización del Desarrollo Territorial Rural a partir de Identidades y Culturas Locales*. Santiago:

Gobierno de Chile.

Ortí, M.J. y Zafra, E. (2004). *La indagación social, herramienta para la mediación social*. Universitat Jaume I de Castellón. Disponible en:

<http://isonomia.uji.es/docs/spanish/publicaciones/QueQueremos/cuaderno3.pdf>

Perry, G. (2005). Capítulo I: *La contribución de la economía rural al desarrollo. Más allá de la Ciudad: la Contribución del Campo al Desarrollo*. Washington: Banco Mundial.

Pezo, L. (2010). *Desarrollo Rural en Chile: Una Perspectiva Crítica*. Santiago: Serie Diálogos: Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS), N° 43.

Pinto, M.E. (2006). *Desarrollo Económico Local: Orientaciones para Alcaldes y Gobernadores*. Bogotá. Disponible en:

http://www.asocam.org/biblioteca/DEL_0001.pdf

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2008) *Desarrollo Humano en Chile Rural. Seis millones por nuevos caminos*. Santiago: PNUD.

Rufián, D. (2009). *Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El Caso de Chile*. Santiago: CEPAL.

Schejtman, A. y Berdegúe, J. (2004). *Desarrollo territorial Rural*. Santiago: RIMISP.

Serbia, J. (2007). *Diseño, Muestreo y Análisis en la Investigación Cualitativa*. Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Disponible en:
<http://www.investigacióncualitativa.cl>

Silva, I. y Sandoval, C. (2005). *Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena*. Santiago: CEPAL.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile (2004). *La Ruralidad en Chile y la Administración Municipal*. Santiago: División de Políticas y Estudios SUBDERE.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile (2010). *Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Contenido y Procedimiento*. Santiago: División de Políticas y Estudios SUBDERE.

SUR (2000). *Temas Sociales N° 34: Desarrollo Económico Local y Fomento Productivo*. Santiago: Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales SUR.

Taylor, S. Bogdan, R. (1992). Capítulo IV: *La Entrevista en Profundidad. Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona. Disponible en:
<http://www.investigacióncualitativa.cl>

ANEXOS

Anexo 1.- Pauta de Preguntas Entrevista en Profundidad

Se trata de un listado de 18 preguntas las que están divididas en 3 dimensiones; se espera que en cada pregunta se dediquen 2 a 3 minutos, por lo que la duración total de la entrevista debiese ser de alrededor de 40 minutos a 1 hora. La siguiente pauta representa una guía para orientar la conversación con el entrevistado, y está estructurada en función de las dimensiones y variables que se esperan analizar.

I. Marco Conceptual: Ruralidad, Desarrollo Territorial Rural, Municipio y el Fomento Productivo.

- 1.- ¿Qué entiende, o qué es para usted la Ruralidad o lo Rural? Y ¿qué es para usted, o cómo caracterizaría a una municipalidad rural?
- 2.- ¿Qué entiende, o qué es para usted el Desarrollo y más precisamente el Desarrollo Rural?
- 3.- Considerando sus respuestas anteriores: ¿Qué entiende por, o qué es para usted el Fomento Productivo, en el marco de una municipalidad rural? ¿Es importante en la materia el Rol de la Municipalidad, o sólo replica las políticas emanadas desde el Gobierno Central?

II. Institucionalidad Municipal Rural Chilena, sus Funciones Principales y las dificultades para llevarlas a cabo.

4.- Considerando la estructura del estado chileno en su conjunto, y además tomando en cuenta las características particulares dadas por la condición de ruralidad: ¿Considera usted importante el rol de la municipalidad en el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad? ¿Cuál o cuáles otros organismos (públicos y privados) son importantes en la materia?

5.- Pensando en la Municipalidad Rural: ¿Cuál, a su juicio, debiesen ser sus funciones prioritarias? ¿Cómo evalúa el cumplimiento de las mismas?

6.- Considerando sus respuestas anteriores: ¿Qué ventajas y qué desventajas tienen las Municipalidades Rurales, como institución del Estado, para trabajar en pos del desarrollo productivo de sus comunidades?

7.- En la Pregunta N°5 respondió sobre las funciones prioritarias (y el cumplimiento de las mismas) de la Municipalidad Rural, ahora bien: ¿Está entre estas funciones el fomento productivo? ¿Cómo se aborda (en términos institucionales y funcionales) esta función por parte de la municipalidad rural chilena?

8.- Considerando la legislación que determina el funcionar de los municipios (ESTRUCTURA, PRESUPUESTO, LEYES, PLANTA PROFESIONAL, COMPETENCIAS, CERCANÍAS, MODELOS DE GESTIÓN, ETC) y, además,

tomando en cuenta las características particulares dadas por la condición de ruralidad: ¿Cómo esta conformada la orgánica institucional de una municipalidad rural? ¿Cómo esta orgánica facilita u obstaculiza el rol de la municipalidad, en materia de fomento productivo?

9.- Operativamente: ¿Qué Departamentos municipales, bajo qué lineamientos y con qué tipo de personas (área de conocimientos y nivel de especialidad) debiesen llevar a la práctica, en la municipalidad rural chilena, lo conversado sobre fomento productivo? ¿Es esto viable? ¿Por qué?

10.- Considerando su respuesta anterior: ¿Cómo evalúa usted el fomento productivo desde el aparato municipal en las comunas rurales chilenas? ¿Qué se esta haciendo bien, qué se esta haciendo mal y qué debiera mejorarse en la materia?

III. Actores, Articulaciones y Modelos Asociativos Relevantes que están presentes en la Materia del Desarrollo Productivo Local.

11.- En algunas de las preguntas y respuestas anteriores hemos hablado de otros organismos que debiesen intervenir en la temática de la que estamos conversando. Pues bien, separando en tres esferas de acción (pública estatal, privada y pública no estatal o sociedad civil), ¿qué organismos, instituciones o personas son, en la actualidad, protagonistas en el fomento productivo de las comunas rurales? ¿Por qué?

12.- En la misma lógica de la pregunta anterior: ¿Qué organismos, instituciones o personas considera usted, que debiesen ser llamados a transformarse en protagonistas del fomento productivo de las comunas rurales? ¿Por qué?

13.- ¿Cómo y en qué grado debiesen coordinarse y articularse estos organismos, instituciones o para el óptimo cumplimiento de su rol en el fomento productivo? ¿Quién y por qué debiese asumir la coordinación de esta red de protagonistas?

14.- Desde su experiencia: ¿Existen encadenamientos productivos en el sector privado que generen desarrollo productivo rural? ¿Quiénes componen estos encadenamientos?

15.- Desde su experiencia: ¿Existen programas institucionales que generen desarrollo productivo rural? ¿Cómo definiría y evaluaría estos programas?

16.- Desde su experiencia: ¿De qué manera los encadenamientos y programas existentes se coordinan en la práctica? ¿Cómo evaluaría esta coordinación y que es necesario mejorar?

IV. Conclusiones y Recomendaciones.

17.- Considerando lo conversado sobre los conceptos de Ruralidad, Municipalidad y Fomento Productivo; ¿Cómo cree usted que se encuentra este tema a nivel País? ¿A qué se debe ese estado de situación?

18.- A modo de síntesis de nuestra conversación: ¿Cómo caracterizaría usted el rol que en la práctica asumen las municipalidades rurales chilenas, enfrentado al creciente desafío del Desarrollo Productivo Local?

Anexo 2.- Listado de Comunas de Alta ruralidad

Comunas según nivel de ruralidad, según datos de 2009.

Fuente: Construcción propia con datos del SINIM.

Nº	COMUNAS DE ALTA RURALIDAD	% de Población Rural	Nº	COMUNAS MIXTOS (DE RURALIDAD MEDIA)	% de Población Rural
1	CAMIÑA	100,00%	1	FLORIDA	59,63%
2	COLCHANE	100,00%	2	MARCHIGUE	59,46%
3	HUARA	100,00%	3	CUNCO	59,41%
4	SIERRA GORDA	100,00%	4	RÍO BUENO	59,39%
5	OLLAGUE	100,00%	5	EL CARMEN	59,08%
6	ALTO DEL CARMEN	100,00%	6	PANQUEHUE	58,89%
7	PAIHUANO	100,00%	7	VILLA ALEGRE	58,61%
8	RÍO HURTADO	100,00%	8	PUNITAQUI	58,55%
9	PUMANQUE	100,00%	9	CUREPTO	58,26%
10	COCHAMÓ	100,00%	10	QUEILÉN	58,19%
11	CURACO DE VÉLEZ	100,00%	11	PEMUCO	57,83%
12	PUQUELDÓN	100,00%	12	LOS LAGOS	57,51%
13	PALENA	100,00%	13	CARAHUE	57,46%
14	LAGO VERDE	100,00%	14	QUINTA DE TILCOCO	56,58%
15	OHIGGINS	100,00%	15	RAUCO	56,43%
16	TORTEL	100,00%	16	LOS MUERMOS	56,42%
17	RÍO IBÁÑEZ	100,00%	17	CHÉPICA	56,16%
18	LAGUNA BLANCA	100,00%	18	LOS SAUCES	55,98%
19	RÍO VERDE	100,00%	19	QUINCHAO	55,73%
20	SAN GREGORIO	100,00%	20	PEUMO	55,42%
21	PRIMAVERA	100,00%	21	CHANCO	55,41%
22	TIMAUKEL	100,00%	22	MAULLÍN	55,15%
23	TORRES DEL PAYNE	100,00%	23	REQUINOA	54,81%
24	SAN PEDRO	100,00%	24	CHOLCHOL	54,77%

Nº	COMUNAS DE ALTA RURALIDAD	% de Población Rural
25	CAMARONES	100,00%
26	GENERAL LAGOS	100,00%
27	ÑIQUÉN	92,81%
28	NAVIDAD	89,13%
29	YERBAS BUENAS	88,78%
30	MARÍA PINTO	88,09%
31	SAN JUAN DE LA COSTA	88,08%
32	ALTO BIOBÍO	81,35%
33	RANQUIL	80,75%
34	CANELA	79,85%
35	PLACILLA	78,02%
36	ROMERAL	77,88%
37	CURARREHUE	77,59%
38	RÍO CLARO	76,40%
39	GALVARINO	76,39%
40	ERCILLA	76,29%
41	SAN CLEMENTE	75,70%
42	LAS CABRAS	75,64%
43	PUYEHUE	73,78%
44	RETIRO	73,09%
45	PALMILLA	72,68%
46	SAAVEDRA	70,54%
47	LONGAVÍ	70,52%
48	LOLOL	70,51%
49	PAREDONES	70,02%
50	QUEMCHI	69,75%
51	LAGO RANCO	69,16%

Nº	COMUNAS MIXTOS (DE RURALIDAD MEDIA)	% de Población Rural
25	PUTAENDO	54,12%
26	OLIVAR	53,60%
27	FRESIA	53,31%
28	CALLE LARGA	53,11%
29	MONTE PATRIA	52,91%
30	QUILACO	52,58%
31	CONTULMO	52,31%
32	HIJUELAS	51,70%
33	LITUECHE	51,52%
34	NANCAGUA	50,75%
35	PAILLACO	50,72%
36	TEODORO SCHMIDT	49,88%
37	SANTA CRUZ	49,69%
38	SAN RAFAEL	48,85%
39	SAN JAVIER	48,82%
40	PUCÓN	48,80%
41	HUALAÑÉ	48,17%
42	YUMBEL	48,12%
43	PADRE LAS CASAS	47,94%
44	CISNES	47,78%
45	HUALAIHUE	47,47%
46	MÁFIL	47,40%
47	LICANTÉN	47,30%
48	CATEMU	47,04%
49	CODEGUA	46,72%
50	TIL TIL	46,64%
51	SAN IGNACIO	46,11%

Nº	COMUNAS DE ALTA RURALIDAD	% de Población Rural
52	COIHUECO	69,15%
53	PENCAHUE	68,88%
54	TIRUA	68,56%
55	PICHIDEGUA	68,39%
56	TREHUACO	68,37%
57	VICHUQUÉN	68,01%
58	NINHUE	67,58%
59	PUERTO OCTAY	67,13%
60	PERQUENCO	66,50%
61	LONQUIMAY	66,38%
62	LA HIGUERA	66,17%
63	PORTEZUELO	66,01%
64	SAN PABLO	65,81%
65	FREIRE	65,12%
66	PINTO	64,73%
67	CALBUCO	64,60%
68	SAGRADA FAMILIA	64,42%
69	COLBÚN	64,39%
70	MELIPEUCO	64,21%
71	COBQUECURA	63,99%
72	VILCÚN	63,83%
73	SAN PEDRO DE ATACAMA	63,39%
74	SAN NICOLÁS	63,36%
75	TENO	63,28%
76	PELARCO	62,64%
77	RÍO NEGRO	62,54%
78	MALLOA	62,41%

Nº	COMUNAS MIXTOS (DE RURALIDAD MEDIA)	% de Población Rural
52	PERALILLO	45,88%
53	MELIPILLA	45,54%
54	PURÉN	45,29%
55	FREIRINA	45,14%
56	SANTA BÁRBARA	44,71%
57	EMPEDRADO	44,38%
58	PANGUIPULLI	43,44%
59	MAULE	43,35%
60	CURACAVÍ	43,27%
61	MARIQUINA	42,82%
62	SALAMANCA	42,71%
63	FUTALEUFÚ	42,70%
64	COELEMU	42,56%
65	LA ESTRELLA	42,29%
66	TOLTÉN	42,17%
67	ANTUCO	42,13%
68	DALCAHUE	41,81%
69	SANTA JUANA	41,55%
70	CHIMBARONGO	41,53%
71	GORBEA	41,02%
72	POZO ALMONTE	40,64%
73	TIERRA AMARILLA	40,49%
74	CHAITÉN	40,33%
75	LA UNIÓN	40,32%

Nº	COMUNAS DE ALTA RURALIDAD	% de Población Rural
79	COMBARBALÁ	62,33%
80	LUMACO	62,21%
81	CHONCHI	60,89%
82	SAN FABIÁN	60,69%

Anexo 3.- Informantes claves entrevistados

Informantes Claves que participaron de las Entrevistas		
Nombre	Perfil	Correo electrónico
Sergio Gómez E.	Experto Académico	Sergio.Gomez@fao.org
Marta Trujillo H.	Funcionaria Municipal	mtrujillo@dideco.mph.cl
Leonardo León C.	Profesional con experiencia en municipalidades rurales	lleon@bta.cl
Alberto Ramírez F.	Profesional con experiencia en municipalidades rurales	Alberto.Ramirez@fao.org
Alejandra Vásquez S.	Profesional con experiencia en municipalidades rurales	alevasquez@gmail.com
Francisca Araya K.	Profesional con experiencia en municipalidades rurales	francisca.ak@gmail.com